

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

JANAÍNA DE OLIVEIRA

A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS NA EFETIVAÇÃO DA ACESSIBILIDADE
NO MEIO URBANO

Passo Fundo – RS

2018

JANAÍNA DE OLIVEIRA

**A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS NA EFETIVAÇÃO DA ACESSIBILIDADE
NO MEIO URBANO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Giovani da Silva Corralo

Passo Fundo – RS

2018

(ESTA FOLHA SERÁ SUBSTITUÍDA POR ATA DE APROVAÇÃO ORIGINAL COM
ASSINATURAS)

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a coordenação do Curso de Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade desse estudo.

Passo Fundo, março de 2018.

Janaína de Oliveira

Mestranda

Dedico este trabalho aos homens da minha vida:

Enio, Gilmar, Gabriel e Lucas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me oportunizar o dom da vida e me reerguer em todos os momentos em que pensei em desistir.

Ao meu pai Enio, pelo amor incondicional, por ser meu exemplo, meu melhor amigo, meu confidente de todas as horas, por sempre estar presente tanto no riso quanto no choro.

Aos meus filhos Gabriel e Lucas e ao meu marido Gilmar, pelo incentivo nas horas mais difíceis em que pensei que não conseguiria completar essa jornada.

Ao meu orientador, Professor Dr. Giovanni da Silva Corralo, agradeço o estímulo, a amizade, a paciência e o auxílio desde o início da caminhada do mestrado. Esse resultado só foi possível graças ao seu profissionalismo e à sua empatia.

À Professora Dra. Janaína Rigo Santin, membro da banca de qualificação desta dissertação, por todos os ensinamentos ao longo da vida acadêmica, pelas palavras e pelo apoio nos momentos difíceis, e pelas preciosas contribuições para este trabalho.

Ao Professor Dr. Vinícius Borges Fortes, membro da banca de qualificação desta dissertação, agradeço os comentários e as contribuições para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Professor Dr. Liton Lanes Pilau, por entender o momento tão delicado pelo qual passei e jamais me deixar desistir de concluir o mestrado.

Ao professor Dr. Gabriel Divan, por me ajudar a enfrentar a e superar o choro de uma crise de pânico durante a apresentação do seminário, por ser um incentivador, e por toda a empatia com os momentos difíceis os quais enfrentei;

À professora Dra. Adriana Fasolo Pilati Scheleder, pela compreensão, pelo carinho, pelo apoio e pela oportunidade de aprendizado.

Ao Professor Alcindo Roque, pela amizade e pelo apoio ao longo de toda minha trajetória acadêmica, sempre incentivando meu crescimento.

À colega Danúbia Desordi, pela amizade, pelo apoio e pelo conforto ao longo dessa jornada.

À secretária Fernanda Tarnowsky, pelo carinho e pelo auxílio nos momentos delicados.

Aos demais familiares, amigos e colegas que deixam de estar aqui nominados, os quais contribuíram imensamente ao longo dessa jornada.

À Universidade de Passo Fundo, pela acolhida e por todo ensinamento desde o período de graduação.

“Os obstáculos não podem ser o motivo da sua desistência.
Eles devem figurar em sua vida como um sinal de tudo
aquilo que ainda será melhor.”

Pe. Fábio de Melo

RESUMO

A presente dissertação tem como propósito analisar qual o espaço de atuação da municipalidade para a concretização do direito de ir e vir das pessoas com mobilidade reduzida nas cidades. Mesmo diante de um considerável número de pessoas que se encontram nessa situação, lamentavelmente, muitos municípios ainda não propiciam a acessibilidade universal no meio urbano e, por consequência, colaboram para obstar o convívio social e tolher direitos. Esse cenário, além de ferir diretamente a dignidade dessas pessoas, também é um claro desrespeito aos preceitos constitucionais de igualdade e liberdade de locomoção. Além do mais, o ordenamento jurídico desfruta de diversas previsões nessa conjuntura, podendo-se destacar especialmente a Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015, denominada de Estatuto da Pessoa com Deficiência, a qual trata dos mecanismos para assegurar a acessibilidade e a inclusão social. Cumpre salientar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o município é um ente da federação e, conseqüentemente, detentor de competências e autonomias. Dentre essas autonomias verifica-se a liberdade de legislar em prol de assuntos que sejam de interesse local. Ademais, o ente municipal ainda tem a seu dispor o poder de polícia administrativa, sob o qual poderá atuar sempre que a função social da propriedade não estiver sendo executada. Por fim, a problemática é contextualizada ao observar a necessidade de o município implementar o Plano de Mobilidade Urbana, bem como o Plano Diretor, com base nas instruções normativas dispostas no Estatuto da Cidade visando, assim, a garantir o direito à cidade. Torna-se imprescindível a realização do planejamento urbano, de forma a combater os obstáculos arquitetônicos e urbanísticos que possam dificultar ou impedir a livre locomoção dos munícipes. Dessa forma, além da autonomia legislativa que lhe é garantida, o município ainda poderá usufruir do seu poder de polícia administrativo para assegurar que a função social da propriedade seja executada em por consequência o direito à cidade. Com base nessas políticas responsáveis de planejamento urbano, ofertar cidades acessíveis a todos os munícipes, independentemente de suas características ou particularidades, é um dever dos municípios, os quais são detentores de instrumentos de planejamento e de execução urbanísticas na esfera local.

Palavras-chave: Acessibilidade. Autonomia municipal. Dignidade da pessoa humana. Mobilidade reduzida. Mobilidade urbana.

RESUMEN

Dicha disertación trae como propósito analizar el espacio de actuación de la municipalidad para la concretización del derecho de ir y de venir de las personas con movilidad reducida en las ciudades. Mismo delante de un considerable número de personas que se encuentran en esa situación, lamentablemente, muchos municipios todavía no proporcionan la accesibilidad universal en el medio urbano, y por consecuencia colaboran para obstar el convivio social y de dificultar derechos. Ese escenario, más allá de herir directamente la dignidad de esas personas, también es una clara falta de respeto a los preceptos constitucionales de igualdad y libertad de locomoción. Además del ordenamiento jurídico disfruta de diversas previsiones en esa conjetura, pudiendo destacar especialmente la Ley 13.146, de 06 de julio de 2015, también denominada de Estatuto de la Persona con Deficiencia, la cual trata de los mecanismos para asegurar la accesibilidad y la inclusión social. Cumple llamar la atención que la Constitución Federal de 1988 estableció que la ciudad es un ente de la federación y consecuentemente detentor de competencias y autonomías. Entre esas autonomías se verifica la libertad de legislar hacia temas que sean de interés local. Además, el ente municipal todavía posee a su disposición el poder de policía administrativa, so cual podrá actuar siempre que la función social de la propiedad no esté siendo ejecutada. Por fin, la problemática es contextualizada al observar la necesidad del municipio implementar a nivel local el Plan de Movilidad Urbana, así como el Plan Director con base en las instrucciones normativas dispuestas en el Estatuto de la Ciudad objetivando, de esta forma, garantizar el derecho a la ciudad. Se torna imprescindible la planificación urbana de forma a combatir los obstáculos arquitectónicos y urbanísticos que puedan dificultar o impedir la libre locomoción de los ciudadanos. De esa forma, más allá de autonomía legislativa que se les es asegurada, el municipio aun podrá disfrutar de su poder de policía administrativa para asegurar que la función social de la propiedad sea ejecutada y por consecuencia el derecho a la ciudad. Con base en esas políticas responsables de planificación urbana, proporcionar ciudades accesibles a todos los ciudadanos independientemente de sus características o particularidades es un deber de los municipios, los cuales son detentores de instrumentos de planificación y ejecución urbanísticos en esfera local.

Palabras-clave: Accesibilidad. Autonomía municipal. Dignidad de la persona humana. Movilidad reducida. Movilidad urbana.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I – O ESTADO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E O TRATAMENTO JURÍDICO CONFERIDO ÀS PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA ...	13
2.1 IGUALDADE NA DIFERENÇA: OS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E A PROTEÇÃO DAS PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA	16
2.2 A ACESSIBILIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL: OS TRATADOS, CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	31
2.3 O ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA COMO FORMA DE PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA	41
CAPÍTULO II – AUTONOMIA DO MUNICÍPIO BRASILEIRO	47
3.1 O MUNICÍPIO BRASILEIRO COMO ENTE FEDERADO	48
3.2 AS COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO NO ESTADO FEDERAL	55
3.3 A AUTONOMIA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	59
3.3.1 A autonomia política do município brasileiro.....	64
3.3.2 A autonomia auto-organizatória do município brasileiro	69
3.3.3 A autonomia administrativa do município brasileiro	71
3.3.4 A autonomia legislativa do município brasileiro	73
3.3.5 A autonomia financeira do município brasileiro	74
CAPÍTULO III – O MUNICÍPIO E A ACESSIBILIDADE URBANA.....	79
4.1 O PLANEJAMENTO URBANO E A ACESSIBILIDADE: O DIREITO À CIDADE E O PLANO DE MOBILIDADE URBANA	80
4.2 A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA CONCRETIZAÇÃO DA ACESSIBILIDADE NAS CIDADES	93
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109
REFERÊNCIAS	115

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação, intitulada “A competência dos municípios na efetivação da acessibilidade no meio urbano”, tem como intuito analisar de que maneira a administração municipal pode atuar em âmbito local para ofertar a mobilidade urbana e a acessibilidade em prol do bem da coletividade, respeitando os princípios constitucionais e garantindo o direito à livre locomoção de todos aqueles que possuem mobilidade reduzida. Nesse contexto, encontra-se inserida na linha de pesquisa relações sociais e dimensões de poder.

A problemática consiste em verificar de que forma os municípios podem atuar em âmbito local para garantia da acessibilidade no meio urbano. Parte-se da premissa de que o município como um ente federado possui autonomias que lhe permitem agir nos assuntos de interesse local. Para tanto, utiliza-se o método hipotético-dedutivo, com análise da legislação brasileira, de tratados e de convenções de que o Brasil faz parte, acerca dos direitos das pessoas com deficiência, bem como da doutrina a respeito.

Inicia-se o presente estudo realizando, logo no primeiro capítulo, um resgate histórico acerca do tratamento conferido às pessoas com deficiência ao longo da trajetória da humanidade, exemplificando com distintas fases desde a segregação até a garantia constitucional de dignidade humana.

Porém, lançando-se um olhar mais atento sobre a realidade, é possível observar que os momentos de segregação das pessoas com mobilidade reduzida ficaram no passado apenas em termos. Afirma-se isso porque, hodiernamente, apesar de não ser tem mais política de extermínio devido às condições físicas dos indivíduos, o meio urbano é inapto para recepcionar todos aqueles que possuem dificuldades em sua mobilidade, o que acaba por contribuir diretamente para o afastamento das pessoas com mobilidade reduzida do convívio social.

A Constituição Federal de 1988 instituiu fundamentos de extrema relevância para a proteção de todos aqueles que possuem mobilidade reduzida, estipulando, logo no caput de seu artigo 5º, a garantia legal da igualdade. É justamente esse preceito que deverá nortear toda a relação do Estado para com seus indivíduos.

O Estado Constitucional Brasileiro, concomitantemente ao princípio da igualdade de todos, estabelece o princípio basilar da dignidade da pessoa humana, que deve servir de mecanismo condutor de toda a atividade do Estado e ao ordenamento jurídico brasileiro.

A partir desse ângulo, o presente trabalho apresenta diversas situações com as quais as pessoas com mobilidade reduzida deparam-se diariamente nas cidades brasileiras. Essa

realidade, então, revela que muitas cidades ainda não se encontram preparadas para fornecer a igualdade de tratamento prevista na Constituição Federal, ou muito menos garantir a dignidade daqueles que não conseguem usufruir do seu direito de ir e vir no meio urbano.

Cidades sem acessibilidade evidenciam a falta de preocupação dos gestores com os direitos básicos de todos aqueles que, por diversos motivos, tenham dificuldade em se locomover e demonstram claramente que o processo discriminatório sofrido ao longo de muito tempo ainda existe, embora de forma diferente.

Todas as pessoas devem ter o direito de circular livremente nas cidades onde vivem. Isso é igualdade, isso é livre locomoção, isso é dignidade. Contudo, ao se deparar com cidades sem o mínimo de mobilidade ou acessibilidade, os cidadãos com mobilidade reduzida têm seus direitos coarctados.

Incomensuráveis são as situações que expõem essas pessoas de maneira vexatória ao tentar realizar as mais simples e básicas tarefas do cotidiano de qualquer morador das cidades brasileiras. Como explicar a uma criança com deficiência que ela não pode brincar em uma praça, pois inexistem brinquedos adaptados? Da mesma forma, como esperar que um senhor idoso com dificuldade de locomoção sinta-se parte da sociedade quando, por vezes, não consegue sequer adentrar em uma unidade de saúde sem ser carregado no colo por terceiros, haja vista que não há acessibilidade local?

Essas são apenas algumas das circunstâncias que são o cenário de muitas cidades no Brasil, que, além de acarretar sofrimento e constrangimento, cooperam diretamente para que as pessoas com mobilidade reduzida afastem-se cada vez mais do convívio social, refugiando-se em seus lares.

Nesse norte, é crucial verificar a legislação protetiva das pessoas com deficiência, sendo exposta, ao longo do primeiro capítulo, a acessibilidade como um direito fundamental juntamente com os tratados, as convenções e a legislação referentes a essa temática.

A partir desse cenário, na sequência, cumpre lançar um olhar mais atento à figura do município no Estado Democrático Brasileiro e frente à Constituição Federal vigente. Afinal, com o advento da Constituição de 1988, o município adquiriu *status* de ente da federação e, por consequência, adquiriu uma série de autonomias as quais são apontadas e analisadas ao longo do segundo capítulo.

Nesse viés, analisa-se a descentralização do poder e, por consequência, a repartição das competências e cada autonomia inerente ao município, principalmente a autonomia legislativa, que lhe permite legislar sobre os assuntos que representem interesse local.

Nesse sentido a problemática que envolve o presente trabalho consiste em investigar qual o espaço de atuação do município na questão da acessibilidade e da mobilidade nas cidades. Para tanto, faz-se necessário refletir sobre o confronto entre os direitos e garantias constitucionais em face da realidade apresentada nas cidades brasileiras no tocante às políticas urbanísticas.

Dessa forma, questiona-se de que maneira o município pode agir e qual o seu espaço de atuação nas políticas urbanísticas para garantir que as cidades possam ofertar ambientes seguros e ao mesmo tempo acessíveis, que permitam, acima de tudo, a utilização por todos os moradores, independentemente de suas características ou limitações.

Para tanto, a organização da presente pesquisa contempla três capítulos. Assim, além de todos os pontos mencionados envolvendo os dois capítulos iniciais, ao desenvolver o terceiro capítulo, trabalha-se com a indagação objeto da presente pesquisa, no sentido de se averiguar qual a competência dos municípios para a efetivação da acessibilidade no meio urbano.

Nessa órbita, o último capítulo versa sobre o Plano de Mobilidade, o Estatuto da Cidades e sobre os diferentes instrumentos para regular a política urbanística local, os quais o município pode utilizar. Além do mais, apresenta o poder de polícia administrativo, a partir do qual o município tem um poder dever de agir sempre objetivando o bem comum e a supremacia do interesse público aos particulares.

Portanto, utilizando-se da metodologia bibliográfica, o tema é abordado com base na visão de grandes juristas e corroborado com a observação e exploração das normas legais vigentes, representando, dessa forma, uma temática de grande valia, uma vez que trata de direitos fundamentais a todos os cidadãos e relaciona-se diretamente com as políticas urbanísticas e arquitetônicas elaboradas e ofertadas pelos municípios.

CAPÍTULO I – O ESTADO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E O TRATAMENTO JURÍDICO CONFERIDO ÀS PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA

Preliminarmente, antes de adentrar no tratamento jurídico que o Estado brasileiro confere às pessoas com mobilidade reduzida, é necessário realizar um retrospecto para a compreensão da significância desse tema, partindo da forma como essas pessoas foram recepcionadas nas sociedades em distintas fases, até a atualidade.

Ao longo da história da humanidade, há inúmeros relatos das dificuldades enfrentadas pelas pessoas que não se enquadram nos padrões estipulados pela sociedade como sendo corretos, normais ou mais adequados. Ao se analisar a trajetória histórica referente a essas pessoas, encontram-se registros das mais diversas formas de sua eliminação do ambiente social.

Essas situações de total exclusão e muitas vezes de extermínio podem ser observadas em distintas fases históricas, podendo ser exemplificadas com a política de extermínio dos deficientes, adotada no Estado Romano, ou o lastimável aniquilamento desses no período nazista¹.

Nesse cenário, inúmeras são as circunstâncias de preconceito ou segregação daqueles que possuem limitações ou dificuldades de locomoção, e dessa forma, “[...] o que se nota culturalmente é a prevalência da ideia de que toda pessoa surda, cega, paraplégica, amputada ou com qualquer desses impedimentos foge dos padrões universais e por isso tem um ‘problema’ que não diz respeito à coletividade”².

Porém, não somente as pessoas com deficiência enfrentam o desafio diário de pertencer a uma sociedade preconceituosa e não preparada para conviver com as diferenças, mas todas aquelas que, conforme já referido, não se enquadram no padrão estabelecido como adequado ou normal. Além disso, mesmo com a evolução das sociedades, o aspecto físico e as características pessoais ainda são atributos que constantemente são medidos por meio de padrões impostos como corretos.

Não é de hoje que o corpo saudável e perfeito é destaque em campanhas publicitárias, nas telenovelas e na mídia em geral, fazendo com que aqueles que não se enquadrem nesse perfil não tenham um sentimento de pertencimento à sociedade. Nessa lógica, “[...] a imagem

¹ BOLONHINI JUNIOR, Roberto. **Portadores de necessidades especiais**: as principais prerrogativas dos portadores de necessidades especiais e a legislação brasileira. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 23.

² FONSECA, Ricardo Tadeu Marques. Novo conceito constitucional de pessoa com deficiência: um ato de coragem. In: FERRAZ, Valença Carlina et al. **Manual dos direitos da pessoa com deficiência**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 24.

obsessiva do corpo humano belo e perfeito tornou-se evidente desde os tempos mais antigos. As pessoas com deficiência, por não se inserirem nessa imagem idealizada, foram muitas vezes brutalmente eliminadas e excluídas da sociedade”³.

Portanto, percebe-se que a humanidade acompanhou diferentes fases de tratamento em relação as pessoas com mobilidade reduzida, e por mais que tenha ocorrido uma evolução no trato desse assunto, essas pessoas ainda necessitam lutar por sua dignidade, contra preceitos pré-estabelecidos de uma imagem de perfeição.

Nessa seara, de forma a combater a exclusão social e as barbáries muitas vezes enfrentadas pelas pessoas com deficiência, e garantir a plenitude de seus direitos, é fundamental um Estado que esteja engajado em assegurar a igualdade de todos, independentemente de quais sejam suas características pessoais.

Assim, torna-se indispensável um olhar do Estado na promoção da proteção dessas pessoas⁴, que, além de vivenciarem uma batalha interna para vencer suas limitações, ainda necessitam travar um confronto diário para poder usufruir dos mesmos espaços e serviços usufruídos pelos demais cidadãos para, dessa forma, se sentirem parte da sociedade onde vivem.

Felizmente, após momentos de grande crueldade, a visão sobre as pessoas com deficiência evoluiu, e, com isso, o Estado passou a incumbir-se de tutelar os direitos e garantias dessas pessoas. Nessa acepção, “[...] os Estados modernos, passaram a se preocupar com os grupos vulneráveis e minorias, garantindo-lhes proteção jurídica por meio da Constituição e da legislação ordinária”⁵.

Dentre aqueles que diariamente necessitam combater o preconceito e lutar pela concretização de seus direitos, pode-se destacar as pessoas com mobilidade reduzida. *A priori*, cabe esclarecer que por pessoa com mobilidade reduzida compreende-se “[...] aquela que tenha, por qualquer motivo, dificuldade de movimentação, permanente ou temporária, gerando redução efetiva da mobilidade, da flexibilidade, da coordenação motora ou da percepção, incluindo idoso, gestante, lactante, pessoa com criança de colo e obeso [...]”⁶.

³ FONSECA, 2012. p. 24.

⁴ NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **Proteção jurídica das pessoas com deficiência nas relações de consumo**. Curitiba: Juruá, 2016. p. 44.

⁵ *Ibid.*, p. 42.

⁶ Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm>. Acesso em: 2 fev. 2018.

Trata-se, portanto, de um grande número de pessoas as quais, mesmo com o avanço legislativo, ainda se empenham diariamente para ter seus direitos concretizados.

O Estado brasileiro garante uma pletora de direitos fundamentais aos seus indivíduos, e, nesse ponto, sempre é bom recordar que a Magna Carta vigente estipula direitos a igualdade e liberdade de locomoção, tendo como premissa a dignidade da pessoa.

Além disso,

[...] a Constituição, desde 1988, em seu art. 227 §2º, determina que a lei deverá dispor sobre normas de construção dos equipamentos urbanos (logradouros e edifícios de uso público) bem como sobre as normas de fabricação de veículos de transporte coletivo a fim de garantir a acessibilidade⁷.

Concomitantemente a isso, o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de legislação protetiva das pessoas com mobilidade reduzida, podendo ser destacado, dentre outros diplomas legais, o chamado Estatuto da Pessoa com Deficiência⁸, instituído em julho de 2015, representando mais um mecanismo legal na luta contra a discriminação que ainda persiste nas cidades.

O referido Estatuto contém como principal objetivo balizador a garantia da igualdade no tratamento das pessoas com deficiência e sua inclusão na sociedade, e para isso, “[...] não serão tolerados qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo e a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, [...] e à circulação com segurança”⁹.

No entanto, conforme será demonstrado na sequência, apesar de a previsão legal possuir diversos dispositivos protetivos das pessoas com mobilidade reduzida, hodiernamente, na maioria das circunstâncias, a realidade vivenciada nas cidades está longe de corresponder ao previsto na legislação vigente, fazendo com que as pessoas com mobilidade reduzida tenham muitas vezes tolhido o seu direito de locomoção e igualdade no meio urbano, ferindo, assim, sua dignidade.

⁷ ARAUJO, Luiz Alberto David; MAIA, Maurício. Meio ambiente urbano constitucional e o cumprimento das regras de acessibilidade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 79, p. 341-448, jul./set. 2015. p. 438.

⁸ BRASIL. Lei nº 13.146/2015.

⁹ PASSARELLI, Luciano Lopes. Estatuto da Pessoa com Deficiência: reflexões aplicadas ao direito notarial e registral. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 39, n. 80, p. 345-385, jan./jun. 2016. p. 438.

2.1 IGUALDADE NA DIFERENÇA: OS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E A PROTEÇÃO DAS PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA

Conforme já exposto anteriormente, as limitações e deficiências acompanham a humanidade desde os primórdios, e o que pode ser percebido ao fazer uma retrospectiva histórica é a luta constante das pessoas com mobilidade reduzida pelo reconhecimento de seus direitos e sua dignidade.

O tratamento recebido por essas pessoas ao longo de diferentes períodos da história mundial, foi, na maioria das vezes, dotado de crueldade e discriminação. Na civilização grega, por exemplo, elas eram exterminadas. Na Índia, deficientes e doentes eram jogados no Ganges, enquanto os romanos estipulavam a morte sem tardar dos filhos defeituosos. A crueldade repetiu-se na Alemanha sob o comando de Hitler, onde milhares de pessoas foram exterminadas devido a suas características¹⁰.

Após tantas barbáries, felizmente, nas décadas mais recentes, outra linha de pensamento começou a emergir nas sociedades modernas e, junto a ela, os olhares para as pessoas com deficiência também passaram a adquirir uma certa atenção e cuidado, evoluindo para um contexto mais humanitário.

Depois de longos períodos de exclusão do meio social, os primeiros a debater e repensar de uma forma mais humana acerca do tratamento das pessoas com mobilidade reduzida foram os americanos, os quais criaram, no ano de 1973, a Lei de Reabilitação, devido a uma realidade surgida naquele momento, quando milhares de soldados regressaram da guerra do Vietnã, dentre os quais sobrevieram muitos mutilados¹¹.

Diante desse quadro, a importância de se pensar sobre as pessoas com mobilidade reduzida passou a fazer parte da agenda de debate dos governantes americanos, e conseqüentemente, em razão do aumento do número de pessoas com mobilidade reduzida resultante das guerras, difundiu-se pelo restante do mundo na busca por um tratamento mais humano e protetivo.

Nesse contexto, pode-se afirmar que “[...] um importante divisor de águas para o estudo da proteção das pessoas portadoras de deficiência foi a ocorrência das duas guerras

¹⁰ SILVA, Eduardo Jannone da. **Tutela jurídica do direito à saúde da pessoa com deficiência**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 115.

¹¹ CASTRO, Jary de Carvalho. **Ir e vir: acessibilidade compromisso de cada um**. Campo Grande: Gibim, 2013. p. 15.

mundiais, o que fez aumentar, desgraçadamente, o número de pessoas com deficiência de locomoção, audição e visão”¹².

Esse aumento de pessoas com deficiência acabou fazendo com que as sociedades de todo o mundo passassem a ter um olhar mais humanizado diante dessa situação, e, por consequência, modificassem a forma de como essas limitações são enfrentadas pelas pessoas e pelos próprios governantes na construção das políticas públicas.

Diante desse momento crucial, que acarretou uma reflexão sobre o novo quadro que passou a se apresentar, muitos países iniciaram um diferente ciclo voltado a trabalhar a questão da igualdade e não discriminação. Isso contribuiu para que ocorresse uma transformação comportamental, evoluindo de uma visão de que a deficiência era algo a ser tratado, para um novo contexto, que a compreende como uma característica pessoal que pode ser minimizada com a igualdade de promoções¹³.

Além de essa preocupação atravessar fronteiras, cabe referir que o número de pessoas com algum tipo de deficiência também é significativo no Brasil e, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou no último censo, cerca de um quarto da população declara ter algum tipo de deficiência¹⁴. Isso exige uma atenção do Estado para com essas pessoas que têm dificuldades de locomoção, sendo necessário o reforço e a construção diária de um novo olhar não discriminatório, acrescido pela promoção de ambientes adequados para todos.

Quanto à recente preocupação no tocante às pessoas com mobilidade reduzida, cabe referir que “[...] a Constituição Brasileira recebeu em 1978¹⁵ a primeira emenda tratando dos direitos das pessoas com deficiência [...]”¹⁶. Essa emenda teve como escopo garantir direitos e promover condições sociais mais favoráveis às pessoas com deficiência. Também estipulou, dentre outras coisas, a possibilidade de acesso aos espaços públicos.

¹² ARAUJO, Luiz Alberto David. **A proteção constitucional das pessoas com deficiência**. Brasília: CORDE, 1994. p. 15.

¹³ BRASIL. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Avanço das políticas públicas para as pessoas com deficiência: uma análise a partir das Conferências Nacionais**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2012. p. 17.

¹⁴ ARAUJO; MAIA, 2015. p. 432.

¹⁵ Artigo único - É assegurado aos deficientes a melhoria de sua condição social e econômica especialmente mediante : I - educação especial e gratuita; II - assistência, reabilitação e reinserção na vida econômica e social do país; [...] III - proibição de discriminação, inclusive quanto à admissão ao trabalho ou ao serviço público e a salários; IV - possibilidade de acesso a edifícios e logradouros públicos (BRASIL. Emenda constitucional nº 12, de 17 de outubro de 1978. Assegura aos Deficientes a melhoria de sua condição social e econômica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 out. 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc12-78.htm>. Acesso em: 29 mar. 2018).

¹⁶ CASTRO, 2013. p. 16.

Diante disso, percebe-se como muitas cidades estão atrasadas e desrespeitosas no trato com as pessoas com deficiência, afinal, a previsão de acessibilidade já alcança quase quarenta anos e pouco foi feito para mudar esse cenário. Depois disso, foi positivada, na atual Constituição Federal, uma série de direitos acerca das pessoas com deficiência, visando à concretização da premissa da igualdade. Dessa forma, a Magna Carta de 1988 passou a compor e simbolizar um dos marcos dos direitos dessas pessoas, corroborando com diversos instrumentos internacionais de direitos humanos.

Isso se deve ao fato de ela possuir como elementos norteadores a dignidade da pessoa humana e o princípio da igualdade. Além do mais, traz positivadas diversas previsões protetivas ao longo do seu texto, representando, dessa forma, um mecanismo de inclusão de todos aqueles que possuam mobilidade reduzida.

Ao instituir logo no caput do artigo 5º que “[...] todos são iguais perante a lei [...]”¹⁷, a Magna Carta vigente passa a estipular garantias legais, como a da igualdade. Nessa seara, “[...] a igualdade se apresenta no texto constitucional tanto como princípio estruturante do próprio Estado Democrático de Direito, quanto na condição de norma impositiva de tarefas para o Estado [...]”¹⁸.

Com isso, todos aqueles que possuem qualquer limitação ou dificuldades de locomoção devido à mobilidade reduzida passaram a ser assistidos pelo ordenamento, devendo usufruir das mesmas garantias e liberdades dos demais cidadãos. Por esse ângulo, observa-se que a igualdade está acentuada na Constituição Federal, com destaque inclusive no preâmbulo, englobando preceitos essenciais na ordem jurídico-constitucional, juntamente com valores de uma sociedade sem preconceito¹⁹.

Trata-se de um passo a ser destacado na busca pela conscientização da não discriminação, o que pode ser considerado uma grande conquista ao longo de tantas batalhas enfrentadas durante toda a evolução histórica da humanidade.

É o início de um novo contexto, baseado na igualdade de direitos, e nesse viés, “[...] a igualdade se apresenta no texto constitucional tanto como princípio estruturante do próprio Estado Democrático de Direito, quanto na condição de norma impositiva de tarefas para o Estado [...]”²⁰. Esse fato significa uma vitória para aqueles que há muito tempo lutam pelo fim

¹⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 fev. 2018. online.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 581.

¹⁹ Ibid., p. 544.

²⁰ SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017. p. 544.

da exclusão, com a busca de oportunidades iguais nas sociedades modernas, que, apesar das legislações protetivas, ainda conservam óbices urbanísticos e preconceitos.

O que se persegue é um tratamento mais igualitário, sem distinções, haja vista que nem todas as pessoas encontram-se em situação de igualdade, necessitando do aporte estatal para garantir condições que permitam a concretização de seus direitos. Nessa lógica, “[...] a ideia de tratamento isonômico gera proibição de tratamento discriminatório”²¹ e a necessidade de compreensão de que todas as pessoas, independentes de suas características ou limitações, estão tuteladas pelo Estado.

Além do mais, ao se estipular essa condição de igualdade entre todos, as pessoas passam a dispor do mesmo grau de relevância ao Estado, inexistindo a discriminação no texto legal quanto a seus atributos pessoais. Dessa forma, todos possuem a mesma importância e significância para o ordenamento²² e, justamente por isso, merecem ter a sua dignidade preservada com a oportunização de cidades aptas para o convívio de todos.

Portanto, independentemente das limitações que as pessoas com mobilidade reduzida possuam, cabe ao Estado o tratamento isonômico perante todos os cidadãos, devendo além disso, realizar medidas que possam contribuir para a inexistência da discriminação das pessoas com mobilidade reduzida, e o ofertamento de espaços inclusivos.

Nesse contexto,

[...] a técnica de não discriminar vincula-se ao aparato legal de tratamento isonômico. Tratar a todos igualmente, sem distinção, pressupõe, à primeira vista, não realizar qualquer comparação entre pessoas. Em segundo plano, não discriminar se traduz em oferecer tratamento especial às pessoas pertencentes aos grupos vulneráveis, buscando capacitá-las ao exercício dos Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, sob o aparato legal da igualdade substancial. Assim, o Princípio da Igualdade tem como desdobramento, além da obrigação de diferenciar o tratamento para proporcionar a igualdade jurídica e dar vazão as necessidades específicas, a proibição de discriminação²³.

Assim sendo, quando se menciona a igualdade, está-se referindo a um tratamento que garanta a todos os cidadãos, independentemente de suas limitações de mobilidade, o acesso aos serviços e ao mobiliário urbano de forma igualitária. Afinal, conforme já referido, todas as pessoas possuem a mesma relevância, e, portanto, nada mais correto do que cidades acessíveis aos idosos, gestantes, obesos, pessoas com ou sem deficiência, crianças, enfim, a todos aqueles que ali vivam.

²¹ GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direitos humanos, princípio da igualdade e não discriminação**: sua aplicação às relações de trabalho. São Paulo: LTr, 2010. p. 48.

²² Ibid., p. 50.

²³ Ibid., p. 49.

Nesse viés, “[...] independente das características físicas, sensitivas e cognitivas de uma população, todo o cidadão deve circular e utilizar os espaços com segurança e autonomia”²⁴. E, para isso, é fundamental que o mobiliário urbano propicie condições de convivência entre todos os moradores das cidades.

Com isso, o que se pretende é a concretização de uma igualdade de direitos e oportunidades, as quais são garantidas no ordenamento constitucional. Para tanto, reforça-se a ideia de que a igualdade somente ocorrerá se todos tiverem oportunidade de conviver no meio urbano de forma plena, com as mesmas chances de inclusão²⁵.

Ademais, trata-se de um dever do Estado, e não uma benevolência, afinal, nessa lógica, quando o Estado atua de forma a proporcionar uma inclusão das pessoas com mobilidade reduzida, não está realizando um ato de generosidade, mas, sim, cumprindo seu papel²⁶.

Garantir a igualdade, além de um preceito constitucional, é também um mecanismo de fomento à inclusão de todos aqueles que possuem mobilidade reduzida e, em razão dessa característica, enfrentam diversas situações constrangedoras em seu cotidiano. Nesse cenário, “[...] a igualdade material ou igualdade de oportunidades assume importante papel na promoção da inclusão social, pois tem como norte a promoção do tratamento diferenciado aos hipossuficientes, atenuando as desigualdades factuais-sociais, culturais e físicas [...]”²⁷.

Lamentavelmente, nem tudo é tão perfeito como previsto no ordenamento. Apesar de a legislação em vigor possuir diversos mecanismos que preceituam a igualdade, é ao tentar realizar as tarefas mais simples e básicas que as pessoas com mobilidade reduzida sentem a falta de sensibilização do Estado e da sociedade.

Apesar da positivação de direitos, as cidades, com raras exceções, não se encontram aptas para o convívio daqueles que, em face de algumas limitações, carecem de determinados ajustes nos serviços públicos e no mobiliário urbano para que possam usufruir com igualdade o que é ofertado aos demais cidadãos.

Dentro dessa temática, direciona-se a atenção às cidades, pois é nas cidades que as pessoas exercem suas funções, estudam, trabalham, enfim, é na cidade que o cidadão necessita locomover-se para conseguir realizar as tarefas que fazem parte do seu cotidiano.

²⁴ CAMBIAGHI, Silvana. **Desenho universal**: métodos e técnicas para arquitetos e urbanistas. São Paulo: Senac São Paulo, 2007. p. 253.

²⁵ ARAUJO; MAIA, 2015. p. 444.

²⁶ ROSTELATO, Tela Aparecida. **Portadores de deficiência e prestação jurisdicional**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 27.

²⁷ GURGEL, 2010. p. 64.

Justamente por isso, observa-se a importância de se assegurar um meio ambiente urbano apto ao convívio de todos.

Analisando por esse ângulo, percebe-se claramente que

O ambiente urbano influencia diretamente a vida das pessoas, ou seja, a melhor organização da cidade e seu melhor funcionamento propiciam às pessoas qualidade de vida melhor. Quanto melhores as condições do ambiente em que se vive, melhores as condições para que as pessoas possam adequadamente se relacionar e desenvolverem suas atividades, buscando sua plena realização²⁸.

Quando se analisa o meio urbano em contraste com as pessoas com mobilidade reduzida, identifica-se que as pessoas com crianças de colo, idosos, obesos, dentre outros, sofrem diariamente uma exclusão social, ao se depararem com cidades não preparadas para recebê-las e garantir uma livre locomoção no meio urbano.

Isso pode ser facilmente percebido quando, por exemplo, alguma dessas pessoas tenta atravessar sem sucesso a faixa de pedestre, em uma avenida movimentada das cidades brasileiras. Isso ocorre, na maioria das vezes, devido ao tempo de programação do semáforo ser muito breve, não permitindo que as pessoas com limitações ou dificuldades de locomoção possam realizar sua travessia em um tempo adequado e seguro.

Além do mais, inúmeras são as situações em que a igualdade de acesso inexistente, impossibilitando, assim, o convívio social, o direito de locomoção nas cidades, dentre outros. Nesse viés, há se considerar que,

Embora no Brasil 14,5% da população seja portadora de necessidade especial, estando, portanto, acima da média da Organização Mundial de Saúde (OMS), o fato é que a comunidade pátria não se encontra preparada para conviver em harmonia com essas pessoas. Prova disso é o processo de exclusão social que muitos deficientes sofrem, sendo desrespeitados em situações elementares do seu dia a dia, como, por exemplo, pela inexistência de rampas em prédios públicos e privados, falta de transporte público adaptado [...]²⁹.

Ao sair do refúgio do lar para a convivência nas cidades, as pessoas com mobilidade reduzida muitas vezes se deparam com uma realidade totalmente diferente daquilo que é previsto no ordenamento jurídico, e, não rara vezes, a igualdade constitucional passa a ser mero dispositivo legal. Cidades mal projetadas, repletas de obstáculos, impedem a locomoção e a igualdade de um público cada vez numeroso.

Essas situações, além de causar um sério constrangimento, acabam por contribuir diretamente para o afastamento social, pois, quanto mais difícil se torna participar da vida em

²⁸ ARAUJO; MAIA, 2015. p. 433.

²⁹ BOLONHINI JUNIOR, 2010. p. 21.

sociedade, mais as pessoas acabam se resguardando em seus lares. Essa exclusão social tem como escopo evitar vivenciar momentos constrangedores em cidades que não propiciam a devida acessibilidade a todos.

Seguindo essa linha de pensamento, basta imaginar-se na figura de uma pessoa com mobilidade reduzida, quando, para a consecução de suas tarefas diárias, necessita andar por calçadas estreitas, repletas de obstáculos, atravessar vias sem rampas, com tempo semaforizado extremamente inadequado. Isso, sem referir-se o acesso ao transporte público, que muitas vezes dispõe de poucos veículos adaptados, e nas repartições públicas, que não possuem acesso adequado.

Diante dessas lamentáveis situações, o que acaba ocorrendo “[...] é uma inversão no processo de inclusão social: não é a sociedade que se adapta para receber o deficiente, mas, sim, o portador de necessidade especial que se adapta para integrar à sociedade”³⁰. Este é um dos grandes desafios do Estado e dos gestores públicos: construir cidades que permitam o convívio social entre os diferentes, e, acima de tudo, executar políticas públicas no fomento à conscientização e à concretização da inclusão social.

Jary de Carvalho e Castro faz uma importante observação nesse aspecto. Assim refere:

Dia desses, aproveitei o calor para fazer algo que adoro: fui jantar a pé em uma padaria próxima da minha casa. No caminho, encontrei crianças, adultos, jovens, idosos, atletas [...] uma diversidade de pessoas, cada uma à sua maneira, utilizando o espaço mais democrático que pode existir numa cidade. Agora, imagine a situação oposta, quando, por falta de cuidados a calçada perde seu papel benevolente de conectar pessoas. Você não encontrará um cadeirante ou um cego, por exemplo, transitando livremente pelo mesmo trecho que um pedestre sem deficiência, se neste local não existir um mínimo de condições de acessibilidade. Para muita gente, a calçada malconservada representa obstáculo, mas para outras pessoas ela simboliza uma barreira intransponível que lhes subtrai o direito de simplesmente fazer parte³¹.

Portanto, não há como sequer pensar em inclusão sem partir da premissa da igualdade. Do mesmo modo que não há como falar em igualdade sem permitir uma livre locomoção de todas as pessoas nos espaços e na utilização de mobiliários de uso público das cidades.

Ademais, qualquer que seja a limitação das pessoas com mobilidade reduzida, as mesmas têm a necessidade de usufruir dos equipamentos urbanos, afinal, “[...] do mesmo

³⁰ BOLONHINI JUNIOR, 2010. p. 21.

³¹ CASTRO, 2013. p. 86.

modo que as pessoas ditas comuns, as pessoas com deficiência necessitam estudar e trabalhar [...]”³², mas somente conseguem concretizar isso se dispuserem de espaços aptos a recebê-las.

Assim, quando as cidades se encontram preparadas para o convívio entre todos os cidadãos, independentemente de suas características, as limitações tornam-se menores, pois o meio urbano adequado propicia melhor qualidade de vida e, justamente por isso, persegue-se a concretização da igualdade prevista no ordenamento constitucional.

Outrossim, quanto à igualdade, cumpre ressaltar que

[...] foi consagrada como um dos principais vetores de interpretação e aplicação da Constituição. O rol de direitos fundamentais trazidos pelo art. 5º da CF/1988 é encabeçado pela cláusula de que ‘Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza’, garantindo ainda, o direito à igualdade. Dessa forma, os direitos fundamentais, todos, devem ser efetivados de forma a propiciar a implementação da igualdade, propiciando a todas as pessoas a possibilidade de incluírem-se na sociedade³³.

Logo, a própria Magna Carta incumbiu-se de arrolar os direitos fundamentais e, principalmente, de prever que o Estado deve assegurar a concretização da igualdade de todos, perseguindo assim a inclusão dos cidadãos. Nesse contexto, pode-se sintetizar que a Constituição de 1988 trouxe a igualdade como princípio basilar, e concomitantemente a isso, também estipulou a proibição da discriminação³⁴.

Todavia, conforme já exposto, por mais que os últimos anos tenham sido exemplo na construção de políticas adequadas às pessoas com mobilidade reduzida, ainda se está muito aquém do que é necessário. Infelizmente ao se observar a maioria das cidades brasileiras, o que se constata são inúmeras situações de total falta de consideração e respeito com as pessoas que possuem mobilidade reduzida. E, nesse quadro, percebe-se que, mesmo com o avanço em termos de legislação, a realidade vivenciada por essas pessoas muitas vezes é distante daquilo que prevê o disposto, inexistindo a igualdade idealizada na Constituição.

Por estarem em uma situação de certa vulnerabilidade, todos aqueles que possuem mobilidade reduzida precisam constantemente lutar pela consecução da igualdade e do seu direito à locomoção e participação no meio urbano, combatendo diariamente o preconceito e as barreiras arquitetônicas e urbanísticas impostas.

³² MADRUGA, Sidney. **Pessoas com deficiência e direitos humanos: ótica da diferença e ações afirmativas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 86.

³³ ARAUJO; MAIA, 2015. p. 434.

³⁴ ALMEIDA, Luciana Dayoub Raniere de. **Ações afirmativas e a concretização do princípio da igualdade no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 44.

Cidades inacessíveis prejudicam diretamente todos aqueles que possuem mobilidade reduzida, e atingem também os familiares próximos que muitas vezes precisam auxiliar essas pessoas nas tarefas básicas do dia a dia de qualquer cidadão. Nesse sentido, “[...] a falta de vias e calçadas devidamente adaptadas, aguçam o problema e impedem, muitas vezes, que os portadores de deficiências possam integrar-se à sociedade e desenvolver funções sociais fundamentais, como o ingresso no trabalho, na escola, no lazer”³⁵.

Diante desse cenário, mais uma vez, importa ressaltar a figura do Estado e dos gestores públicos, os quais devem observar os ditames do ordenamento e realizar um plano de governo que atenda aos anseios de toda a população, independentemente de suas limitações físicas. O que se almeja é a concretização da igualdade através de atitudes positivas dos gestores voltadas à garantia ao acesso universal dos espaços nas cidades.

Dessa forma,

[...] a isonomia extravasa os limites de sua faceta negativa (obstar tratamentos individualizados e não justificáveis) e de sua faceta positiva primeira (desequipar setores diferenciados e oferecer-lhes regime específico) para assumir, no que concerne o aspecto material, a função de compelir o Poder Público a adotar medidas afirmativas voltadas a eficaz concretização da igualdade, ou seja, diferenciar legalmente grupos de cidadãos, que, por uma característica própria, apresentam certa vulnerabilidade, a qual o sistema jurídico procura suprir por meio daquelas medidas, elevando tais indivíduos ao mesmo status dos demais, de modo a desenvolver uma situação real de igualdade³⁶.

Corroborando com essa linha de raciocínio, não se pode deixar de observar os ensinamentos de Alexandre de Moraes, o qual preconiza que é necessário um tratamento desigual para os desiguais, sendo impedidas as diferenciações arbitrárias³⁷.

Logo, o que é proibido são discriminações incongruentes, e que lamentavelmente acabam fazendo parte, conforme já exposto, da realidade cotidiana das pessoas com mobilidade reduzida, quando se deparam com a carência de espaços e com mobiliários urbanos inadequados e que frustram a qualidade de vida e o preceito da igualdade previsto no ordenamento jurídico.

Para tanto, visando a que essas situações sejam cada vez mais escassas, são necessárias políticas de inclusão, uma vez que a igualdade só será concretizada através da promoção da inclusão concomitante ao combate à discriminação³⁸. A partir do momento em

³⁵ BOLONHINI JUNIOR, 2010. p. 21.

³⁶ ALMEIDA, 2011. p. 51.

³⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 36.

³⁸ GONZAGA, Eugênia Augusta. **Direito das pessoas com deficiência: garantia de igualdade na diversidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2012. p. 34.

que não encontram uma cidade apta para a execução de suas tarefas, sejam elas de lazer ou profissional, as pessoas com mobilidade reduzida acabam sendo discriminadas no seu próprio habitat.

Nessas situações, a igualdade prevista na norma constitucional inexistente, ferindo diretamente diversos direitos daqueles que possuem mobilidade reduzida. Uma pessoa idosa ou uma gestante no terceiro trimestre de gravidez podem desequilibrar-se facilmente em espaços inadequados, por exemplo.

Ademais, ao desmembrar o grupo das pessoas com mobilidade reduzida, nota-se claramente que se trata de um leque cada vez maior. A expectativa de vida da população tem aumentado a cada ano, fazendo com que a sociedade tenha cada vez mais idosos³⁹. Crescente também é o número de pessoas obesas no Brasil, o qual aumentou significativamente na última década⁴⁰.

Por consequência, não se trata apenas das pessoas com deficiência, mas idosos, obesos, anões e uma série de outras pessoas com diversas características que compõem o grupo denominado mobilidade reduzida e as quais constituem uma significativa parcela da população. Estatísticas apontam que a parcela de pessoas com deficiência também representa um número cada vez mais elevado em todo mundo:

Conforme dados da Organização Mundial de Saúde, possível se faz sustentar que existam, no mundo, cerca de mais de 600 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência – cifra que representa aproximadamente dez por cento de toda população mundial. No Brasil, estudos estatísticos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, inferem que essas pessoas representam doze por cento dos brasileiros⁴¹.

Consequentemente, não há como fechar os olhos e ignorar esse fato, pois se trata de uma realidade a presença de pessoas com mobilidade reduzida nas cidades, e elas merecem respeito como qualquer outra pessoa. Na verdade, há uma vasta previsão legislativa (que será pormenorizada no decorrer do presente trabalho). O que é preciso é cumprir com os preceitos estabelecidos pelo legislador e garantir um tratamento igualitário a todos.

Devido a tamanha relevância dessa realidade social, cumpre reiterar que o meio urbano necessita urgentemente se adequar às normas vigentes para garantir a igualdade de

³⁹ LEAL, Luciana Nunes. População idosa vai triplicar entre 2010 e 2050, aponta publicação do IBGE. **Estadão**, São Paulo, 29 ago. 2016. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,populacao-idosa-vai-triplicar-entre-2010-e-2050-aponta-publicacao-do-ibge,10000072724>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

⁴⁰ OBESIDADE cresce 60% em dez anos no Brasil. **Portal Brasil**, Brasília, DF, 17 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2017/04/obesidade-cresce-60-em-dez-anos-no-brasil>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

⁴¹ SILVA, 2009. p. 114.

todos e a consecução de direitos. Afinal, a sociedade é composta por diferentes pessoas, e cada uma dessas pessoas possui características próprias que devem ser respeitadas. Dessa forma, não há como cogitar a inclusão sem que se considerem todos esses aspectos, uma vez que olhar “[...] para a inclusão é olhar para o outro, entender a cidade como um instrumento de acolhimento de todos”⁴².

Para que esse acolhimento efetivamente possa ocorrer, propiciando a igualdade perseguida no ordenamento constitucional, deve haver a eliminação das barreiras e a possibilidade de acesso, seja em serviços públicos ou a prédios e logradouros. Nessa concepção, igualdade e inclusão são indissociáveis.

Nessa seara, é crucial entender que

A igualdade traz dois significados importantes, um dirigido ao legislador e outro aos aplicadores do Direito. O primeiro é que ao legislador está vedado tratar de forma distinta aos que se encontrarem na mesma situação, sob pena de incorrer em arbitrariedades e discriminação. O segundo determina que a igualdade seja aplicada, direcionada, da mesma maneira que a anterior, ou seja, sem distinguir pessoas ou situações que se encontrem numa mesma circunstância, não se podendo estabelecer diferenciações, senão as que estão presentes na norma⁴³.

Em vista disso, a igualdade tem como um de seus escopos a eliminação da discriminação, que, infelizmente, devido à falta de empatia dos gestores, acaba não ocorrendo da forma como foi pensada e positivada.

Um reflexo desse contexto pode ser percebido quando, apesar da farta legislação protetiva vigente, episódios envolvendo locais intransitáveis ou de difícil acesso ainda são muito frequentes. Não raras vezes, as cidades não propiciam condições de livre locomoção para gestantes, idosos, pessoas com crianças de colo, pessoas com deficiência, o que vem a ser uma afronta aos preceitos constitucionais da igualdade e da liberdade de ir e vir.

Escadas sem corrimão, avenidas sem rebaixamento, comerciantes que empilham mercadorias e caixas em pleno passeio público, postes mal colocados, todos esses são meros exemplos do que ocorre diariamente em muitas cidades brasileiras. Diante dessa realidade, ressalta-se mais uma vez que, não há cidades inclusivas se não forem acessíveis, do mesmo modo que não adianta haver uma previsão de livre locomoção, sem que sejam devidamente extintos os obstáculos que impedem esse livre acesso⁴⁴.

Um exemplo latente da falta de acessibilidade no meio urbano pode ser verificado ao se observarem as condições das calçadas/ passeio público na maioria das cidades brasileiras.

⁴² ARAUJO; MAIA, 2015. p. 435.

⁴³ MADRUGA, 2016. p. 82.

⁴⁴ GONZAGA, 2012. p. 38.

As calçadas são utilizadas diariamente por inúmeras pessoas em seus deslocamentos, porém não é preciso um olhar mais meticuloso para perceber que muitas delas se encontram irregulares, com pedras soltas, pisos inadequados, obstrução do acesso por parte de comerciantes, entre outros inconvenientes.

O reflexo desse descaso com a locomoção acrescido de calçadas inadequadas pode ser constatado no número de acidentes que acometem as pessoas em seus deslocamentos. Um simples passeio ou a locomoção para realização de tarefas torna-se uma batalha, devido aos enormes entraves e obstáculos no meio urbano, que resultam na falta de acessibilidade. Esses dados podem ser corroborados ao se analisar o quadro apresentado de acidentes com pedestres nas cidades. Por exemplo, na “região Metropolitana de São Paulo, todo ano um em cada mil habitantes cai na calçada e se fere, a maioria deles idosos”⁴⁵.

Diante dessa triste realidade que ainda existe, é lamentável e ao mesmo tempo inconcebível que as normas previstas na Magna Carta de 1988, mesmo com o passar de quase trinta anos, ainda não sejam aplicadas em muitas cidades brasileiras. Ademais,

O direito não pode admitir que o meio ambiente urbano seja organizado de forma a excluir determinadas pessoas, ceifando as suas oportunidades de participação na vida social, sob pena de negar o próprio sistema de direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição. Assim, o meio ambiente urbano tem por dever ser inclusivo.⁴⁶

Mais uma vez se reitera que não há como pensar mobilidade ou livre locomoção sem se vislumbrar a importância das calçadas nas cidades. Nesse viés, há de se referir que

[...] a calçada ideal melhora a qualidade de vida das crianças, dos trabalhadores, da gestante, dos idosos, dos pedestres que tem pressa e também daqueles que a usam para passear. Ela respeita as pessoas com mobilidade reduzida porque garante a oportunidade de acesso a todos [...].⁴⁷

Diante desse descaso com as calçadas, não há como sequer pensar na liberdade de ir e vir, e, portanto, a concretização do direito de livre locomoção estabelecido na Magna Carta de 1988, juntamente com o dever de inclusão e de igualdade, acabam-se tornando meros dispositivos constitucionais.

Para mudar esse cenário, torna-se extremamente necessário que políticas públicas voltadas à acessibilidade no meio urbano façam parte da agenda dos governos locais. É

⁴⁵ Informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) citadas por Eduardo Alcântara Vasconcelos (VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. **Mobilidade urbana e cidadania**. Rio de Janeiro: SENAC Nacional, 2012. p. 57.

⁴⁶ ARAUJO; MAIA, 2015. p. 435.

⁴⁷ CASTRO, 2013. p. 20.

preciso que os municípios se organizem de forma que a acessibilidade passe a integrar os espaços urbanos. E, nesse contexto, “[...] a intervenção do município na propriedade, regulando o direito de construir, é um dos meios mais importantes que o direito tem de garantir a acessibilidade plena do portador de deficiência aos equipamentos, logradouros e edificações”⁴⁸.

Nesse contexto, fica claro que legislação existe; o que realmente falta é concretização do que está previsto, seja através de fiscalização ou da implantação de políticas públicas que visem ao bem-estar da coletividade, independentemente de idade, sexo, peso corporal ou qualquer tipo de limitações.

É o pensamento no coletivo que deve fazer parte das cidades. Respeito e igualdade são fundamentais para a não discriminação. Dessa forma, “[...] em vez de construir um edifício com entrada especial para pessoas com deficiência (que, geralmente, fica ao lado ou nos fundos), poderíamos ter uma entrada acessível, com rampas e corrimãos, facilitadores do trajeto, objetivando a utilização por todas as pessoas”⁴⁹.

Somente com políticas públicas voltadas à mobilidade urbana, que visem a atender a livre locomoção para todos os habitantes das cidades, independentemente de sexo, idade, deficiência ou limitações, se estará obedecendo as premissas legais e garantindo a igualdade e a liberdade de ir e vir dos cidadãos.

Nesse viés, “[...] a limitação do indivíduo é agravada ou atenuada de acordo com o meio onde está inserida [...]”⁵⁰. Ora, pois então, se o meio urbano pode dificultar ou melhorar as condições de vida daqueles que possuem mobilidade reduzida, é mais um reforço da importância de se construir cidades acessíveis a todos, voltadas à inclusão e à não discriminação.

Dessa forma,

A inclusão é, portanto, um paradigma positivo. Possibilitar a inclusão social é promover mudanças ambientais, com a eliminação de barreiras físicas, a disponibilidade de recursos e locais adaptados, de forma que possam atender a todas

⁴⁸ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Direito de locomoção da pessoa portadora de deficiência no meio urbano. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 23, p. 67-90, jul./set. 2001. p. 71.

⁴⁹ MACHADO, Wilian César Alves. **Vivências e deficiência, recortes da realidade**: cotidiano dos conselhos municipais das pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: Águia Dourada, 2008. p. 22.

⁵⁰ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. **Manual dos direitos da pessoa com deficiência**. São Paulo: Verbatim, 2010. p. 27.

as limitações. Incluir, porém, não é só eliminar obstáculos físicos, mas também atitudinais, impedindo o preconceito e as ações discriminatórias⁵¹.

À vista disso, o primeiro passo deve ocorrer nas mudanças arquitetônicas e urbanísticas nas cidades, afinal, é nesse espaço que a vida das pessoas realmente acontece, e se o objetivo é a inclusão, *a priori*, o que se torna estritamente necessário é a construção de espaços adequados para receber todas as pessoas, sejam elas gestantes, idosos, com deficiência, obesos, dentre outros.

Nessa linha de raciocínio, ao fazer uma breve reflexão dos espaços públicos ofertados nas cidades, logo se percebe que muitos deles ainda não estão adequados ao uso coletivo. Ao se imaginarem situações hipotéticas, nota-se que, na verdade, elas realmente ocorrem diariamente sem que os governantes ou os demais habitantes se deem conta, ferindo diretamente a dignidade dos excluídos, afinal, “[...] a necessidade de circular está ligada ao desejo de realização das atividades sociais, culturais, políticas e econômicas consideradas necessárias à sociedade”⁵².

São inúmeras circunstâncias em que essas pessoas têm sua inclusão tolhida e, por consequência direta, a dignidade ferida. Se “[...] a dignidade pressupõe que a valoração do ser humano independe de qualquer característica pessoal ou de utilidade social⁵³”. Imagine-se uma pessoa obesa que decide gozar de um momento de lazer e, para isso, procura um espaço público na cidade em que reside. Ela nem sempre encontrará um meio de transporte adequado às suas condições físicas, assim como, ao chegar em uma praça local, talvez não se depare com um banco que permita sua utilização sem constrangimento. A situação certamente piora, quando essa pessoa, devido ao peso elevado, não consegue facilmente acessar e usufruir de banheiros públicos que não estão preparados com as medidas adequadas para garantir sua utilização por todos.

Diante desse triste retrato da realidade presente em inúmeras cidades brasileiras, as pessoas com mobilidade reduzida acabam optando por se afastar do meio urbano e social, que, apesar de tantas previsões legislativas, ainda necessita de um olhar mais atento para garantir a dignidade daqueles que possuem qualquer tipo de dificuldade na sua mobilidade.

Nesse contexto,

⁵¹ SILVA, Gláucia Pinheiro da. **O significado do trabalho para o deficiente visual**. 2007. 108 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) –Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. p. 34.

⁵² VASCONCELOS, 2012. p. 35.

⁵³ MADRUGA, 2016. p. 71.

O reconhecimento da dignidade humana das pessoas com deficiência defronta-se com a sua inexorável realidade de exclusão social, política, econômica e cultural. A exclusão dessas pessoas significa verdadeira violação a sua dignidade humana, na medida que só faz crescer a sua invisibilidade ante ao meio social, apartando-as cada vez mais deste último.⁵⁴

Dessa forma, resta claro que não é só o preconceito atitudinal que afasta as pessoas com deficiência do convívio no meio urbano, mas principalmente as dificuldades enfrentadas ao se deparar com equipamentos e mobiliários urbanos que não foram projetados para a utilização de todos, assim como se torna mais cristalino ainda que essas situações atingem diretamente a dignidade humana.

Por essa óptica, o é lamentável imaginar que uma mãe não possa frequentar uma praça com um filho pequeno com deficiência, ou pior, que essa criança até acompanhe a mãe na busca de lazer em família, mas, ao chegar na praça da sua cidade, não encontre um ambiente que lhe permita brincar com as demais crianças.

Essa situação relatada, que com certeza já foi enfrentada por diversas pessoas, serve para uma reflexão mais apurada quanto ao cenário vivido em pleno ano de 2018. Apesar de tantas leis editadas, e da própria previsão constitucional, hoje, muitos anos após as primeiras formas de se abordar a acessibilidade, questiona-se quantas cidades possuem, por exemplo, praças com mobiliário e brinquedos adaptados para concretizar o lazer das crianças com deficiência?

Com a ocorrência desses e de outros casos de exclusão das pessoas com mobilidade reduzida do meio social, questiona-se: há dignidade às crianças que têm frustrado seu direito ao lazer? Lembre-se, para isso, que “a dignidade humana [...] se assenta sobre o pressuposto de que cada ser humano possui um valor intrínseco e desfruta de uma posição especial no universo”⁵⁵.

Impedir uma criança de se divertir, de poder usufruir de um balanço ou qualquer outro brinquedo apto a recebê-la é uma afronta não só à igualdade constitucional prevista, mas uma ofensa a toda sua dignidade e de sua família, pois os familiares também acabam evitando esses momentos de lazer em locais de uso coletivo para “proteger” aqueles com mobilidade reduzida da falta de acessibilidade no meio urbano. Isso é lamentável, afinal, as cidades necessitam ser acessíveis, pois são locais de convivência e de circulação de pessoas⁵⁶.

⁵⁴ MADRUGA, 2016. p. 69-70.

⁵⁵ BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Forum, 2016. p. 14.

⁵⁶ BAHIA, Sergio Rodrigues et al. (Coord.). **Município e acessibilidade**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 1998. p. 9.

Perante tantas outras situações semelhantes ao exemplo referido acima, é imperiosa a compreensão de que, quando se analisa a acessibilidade, não se pode deixar de registrar que, em consequência do Estatuto, não serão admitidos empecilhos ou óbices que impossibilitem ou dificultem o exercício do direito de acessibilidade, a liberdade de movimento, circulação com segurança, dentre outros⁵⁷.

Nesse mesmo contexto, faz-se imperioso recordar que “[...] o Estado Democrático de Direito possui como fundamento o respeito à dignidade da pessoa humana”⁵⁸. E não há como cogitar a dignidade sem a execução de direitos fundamentais, os quais, por sua vez, necessitam de cidades acessíveis e inclusivas que permitam a livre circulação de todos, isto é, garantam a acessibilidade como um direito fundamental para execução de suas tarefas.

2.2 A ACESSIBILIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL: OS TRATADOS, CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Conforme já exposto, a adequação de ambientes e do mobiliário urbano é um dos requisitos para que as pessoas com mobilidade reduzida possam locomover-se de forma plena nas cidades e realizar suas tarefas com a mesma oportunidade de deslocamento que os demais cidadãos.

Nessa situação, não há como pensar em igualdade nas cidades se os governantes locais não respeitarem os preceitos e as normas legais vigentes referentes às pessoas com mobilidade reduzida e, dessa forma, realizarem políticas urbanísticas voltadas ao bem-estar de todos que vivem nos municípios.

Nessa lógica,

[...] entendemos acessibilidade universal ou integral como o direito de ir e vir de todos os cidadãos, inclusive daqueles portadores de deficiências permanentes ou ocasionais, quer sejam cadeirantes, deficientes visuais ou auditivos, gestantes ou idosos, e de transitar e acessar todos os espaços da cidade, prédios públicos e institucionais, de usar transporte e equipamentos públicos, como telefones, sanitários, rede bancária etc.⁵⁹.

⁵⁷ PASSARELLI, 2016.

⁵⁸ GORCZEWSKI, Clovis; TERRA, Rosane Beatriz Mariano da Rocha Barcelos. O princípio da igualdade na constituição brasileira e sua aplicação nas ações afirmativas referentes ao ingresso no Ensino superior. In: GORCZEWSKI, Clovis; REIS, Jorge Renato dos (Orgs.). **Direitos fundamentais: conhecer para exercer**, constitucionalismo contemporâneo. Porto Alegre: Norton, 2007. p. 51.

⁵⁹ GELPI, Adriana; KALIL, Rosa Maria Locatelli. Acessibilidade urgente. In: WICKERT, Ana Paula (Org.). **Arquitetura e urbanismo em debate**. Passo Fundo: UPF, 2005. p. 206.

Refletindo acerca desse panorama, nota-se que as mais simples a prática de atividades é tolhida das pessoas com mobilidade reduzida quando as cidades não se encontram acessíveis. Imagine como se sente uma mãe com carrinho de bebê que não consegue adentrar um prédio público sem rampas? E um idoso que sofre para subir escadas sem degraus adequados e/ou corrimãos? Ou ainda, um cadeirante que não pode utilizar um telefone público por não o alcançar? Sem falar nos sanitários de uso público que, na maioria das vezes, são inadequados e não permitem o acesso daqueles que têm mobilidade reduzida.

Por certo, a existência de cidades ainda não aptas para esse convívio, além de não contribuir em nada para a inclusão, colabora para situações muitas vezes constrangedoras e até mesmo vexatórias para aqueles que possuem mobilidade reduzida. Nesses ambientes, essas pessoas ficam impossibilitadas de realizar tarefas e gozar lazeres.

Nesse contexto,

[...] sem acessibilidade as pessoas com deficiência (e outros grupos, como as pessoas com mobilidade reduzida) ficariam, senão impedidas, seriamente prejudicadas no exercício de praticamente todos os seus direitos fundamentais, ficando alijadas da participação social. Como gozar do direito ao trabalho sem que se garanta um ambiente de trabalho que possa receber a pessoa com deficiência, permitindo-lhe o acesso a todos os espaços? Como gozar do direito à educação se não houver a possibilidade de que a pessoa com deficiência possa transitar no ambiente escolar? Mais ainda, como exercer qualquer dos seus direitos se as cidades e os meios de transporte coletivos não estiverem preparados para acolherem as pessoas com deficiência?⁶⁰.

Apesar de lamentáveis situações dessa natureza ocorrerem cotidianamente, não há como negar que houve um avanço legislativo no tratamento das pessoas com mobilidade reduzida nos últimos anos. Nesse cenário, o ordenamento jurídico brasileiro registrou, ao longo das últimas décadas, diversas conquistas no tocante à legislação protetiva das pessoas com mobilidade reduzida, e “[...] desde a Constituição Federal de 1988, com vistas à inclusão das pessoas com deficiência e da efetivação da igualdade em seu aspecto material, traz disposições referentes a acessibilidade, impondo ao Estado, e à sociedade, o dever de sua implementação [...]”⁶¹.

Em face dessas questões, ainda há um longo caminho a ser percorrido, mas, entretanto, não se pode desprezar os êxitos que já foram logrados no ordenamento acerca do tratamento destinado a todos aqueles que possuem mobilidade reduzida. Esses êxitos extrapolam as previsões estabelecidas na Magna Carta vigente, podendo serem destacadas outras notáveis conquistas que ocorreram nas últimas décadas no país em termos legislativos.

⁶⁰ ARAUJO; MAIA. 2015. p. 230.

⁶¹ Ibid., p. 231.

A Organização das Nações Unidas (ONU) sempre foi combativa na luta contra o preconceito sofrido por todos aqueles que possuem mobilidade reduzida e mecanismo ativo na busca pela inclusão desses. Em dezembro de 1975, promulgou a Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes⁶², visando à proteção de direitos e da dignidade dos deficientes.

O referido documento foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 1975, e trouxe uma série de prescrições quanto aos direitos das pessoas com deficiência, abordando inclusive o “direito inerente de respeito por sua dignidade”⁶³.

Já no âmbito interno, há de se destacar a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, que delibera sobre o apoio às pessoas com deficiência e a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE). Essa lei trouxe uma série de previsões quanto à promoção e a integração das pessoas com deficiência no meio urbano, mas acima de tudo, definiu crimes relacionados a esse contexto e incumbiu ao Poder Público o poder de garantir as pessoas com deficiência o exercício de direitos.

Além do mais, conforme já referido, instituiu a Coordenadoria, resultando em uma mudança no enfoque dado a essas questões pelo governo federal, que passou a olhar mais atentamente para esse público tantas vezes esquecido. Essa conjuntura foi evoluindo de tal forma que, passada uma década de sua criação, a coordenadoria passou a lograr status de Secretaria Nacional⁶⁴.

A referida lei também transmitiu aos estados-membro e aos municípios a responsabilidade no tocante à exclusão de barreiras que dificultem a passagem, a locomoção ou a usufruição das pessoas com deficiência nos espaços urbanos⁶⁵, trazendo à tona a importância das competências do município no planejamento, na execução e na fiscalização das políticas relativas ao urbanismo das cidades e à mobilidade.

Também cabe informar que a Lei nº 7.853/89 estipulou, em seu artigo 17, que, a partir do Censo de 1990, fossem incluídas as informações sobre a população com deficiência no Brasil, para que, dessa forma, fosse conhecido o número correto de pessoas nessa situação.

⁶² CAMBIAGHI, 2007. p. 23.

⁶³ DECLARAÇÃO dos direitos das pessoas deficientes. Resolução aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 09/12/75. Genebra, 1975. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def.pdf> Acesso em: Mar/2018. Acesso em: 29 mar. 2018.

⁶⁴ RESENDE, Ana Paula Crosara; VITAL, Flávia Maria de Paiva (Coord.). **A Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência**: versão comentada. Avanço das políticas públicas para as pessoas com deficiência: uma análise a partir das Conferências Nacionais. Brasília, DF: Secretaria especial dos Direitos Humanos, 2008.

⁶⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL; BAHIA, Sergio Rodrigues; LIMA, Ismaelita Maria Alves de (Coords.) **Município e Acessibilidade**. Rio de Janeiro: CORDE, 1998. p. 31.

Concomitante a essas ações internas, a comunidade internacional continuou combativa e atuante na publicação de outros documentos e realização de diversas ações no âmbito internacional com intuito de expandir a proteção das pessoas com deficiência. Não se pode deixar de referir o ano de 1991, o qual foi declarado ano Internacional das Pessoas Deficientes⁶⁶. Isso significou um momento marcante, em que diversos países participaram de conferências com o intuito de promover melhores condições de acesso e mobilidade às pessoas com deficiência. Essa declaração de ano internacional da pessoa com deficiência ocorreu na sessão 31/123 da Organização das Nações Unidas e salientou a necessidade de se compreender o direito de igualdade das pessoas com deficiência nas mais diversas áreas.

Logo após, foram publicadas as Normas para Equiparação de Oportunidades para Pessoas com Deficiência da ONU n.º 48/96, de 20 de dezembro de 1993, em que passa a ser destacada a importância do papel do Estado, contendo inclusive diversas previsões acerca da proteção que o Estado deve oferecer às pessoas com deficiência.

Nesse documento, encontra-se estipulado que os Estados devem garantir um atendimento de saúde adequado às pessoas com deficiência, bem como a prestação de serviços de apoio e reabilitação, sendo de extrema significância o entendimento da necessidade da “acessibilidade no processo de realização da igualdade de oportunidades em todas as esferas da sociedade”.⁶⁷

A *posteriori*, ocorreu, em 28 de maio de 1999, a Convenção da Guatemala, também conhecida como Convenção Interamericana para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. Cumpre informar que o Brasil é signatário e incorporou as regras à sua legislação dois anos depois. A convenção tem como premissa a igualdade dos seres humanos, seja em oportunidades ou direitos.

Estabelece a eliminação dos obstáculos arquitetônicos, tendo como escopo a prevenção da discriminação e a promoção da inclusão. Para isso, os Estados-parte comprometem-se a fomentar a participação das pessoas com deficiência ou seus representantes na discussão e no planejamento de medidas para concretizar o que restou estipulado.

⁶⁶ BRASIL. Comissão Nacional. Relatório de atividades. **Ano internacional das pessoas deficientes**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 1981. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002911.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

⁶⁷ NORMAS para equiparação de oportunidades para pessoas com deficiência da ONU, n.º 48/96, de 20 de dezembro de 1993. 1993. Disponível em: <<http://www.fadepers.gov.br/legislacao/6>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

Nesse viés, mais uma vez se destaca a importância de se planejar a mobilidade urbana das cidades, para que essas estejam aptas ao convívio de todos, afinal, “a mobilidade urbana é um dos principais fatores do desenvolvimento e da orientação do crescimento da cidade [...]”⁶⁸.

Para que isso possa ocorrer, cabe aos gestores públicos o dever de formular políticas públicas que garantam o livre acesso e visem a impedir ou a minimizar ao máximo as barreiras arquitetônicas e urbanísticas que dificultem ou impeçam a locomoção das pessoas com mobilidade reduzida.

Cumprе esclarecer que “[...] as barreiras arquitetônicas se caracterizam por obstáculos ao acesso existentes em edificações de uso público ou privado, bem como sua utilização interna”⁶⁹. Porém, quando a legislação relata problemas de ordem urbanística nas cidades, muitas vezes se refere às barreiras urbanísticas, as quais “[...] são as dificuldades que um cidadão enfrenta para circular de maneira tranquila e independente pelas calçadas e ruas de uma cidade”⁷⁰.

Outro grande avanço que deve ser destacado ocorreu no ano de 2000, com a promulgação das Leis Federais 10.048 (a qual previu o atendimento prioritário para pessoas com mobilidade reduzida), e 10.098/00 (que criou critérios para a promoção da acessibilidade).

A primeira delas tratou especificamente da prioridade do atendimento das pessoas com deficiência, estipulando, inclusive, que os órgãos públicos estão obrigados a dispor de atendimento que dê prioridade àqueles que compõem o rol das pessoas com mobilidade reduzida.

Também, cumprе salientar que a referida Lei estipulou o prazo de 180 dias, a contar da sua regulamentação, para que o transporte coletivo realizasse as adequações necessárias para ofertar deslocamento a todos que possuem mobilidade reduzida, estabelecendo penalidades no caso do não cumprimento.

Já, a Lei Federal nº 10.098 de 2000 adentra mais especificamente nos equipamentos e mobiliários urbanos, tratando em linhas gerais da promoção da acessibilidade. É composta por mais de vinte artigos que preveem desde a supressão de barreiras no meio ambiente urbano até a instituição do Programa Nacional de Acessibilidade.

⁶⁸ DUARTE, Fábio; LIBARDI, Rafaela; SANCHEZ, Karina. **Introdução a mobilidade urbana**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 13.

⁶⁹ BAHIA, 1998. p. 23.

⁷⁰ Ibid.

Logo em seus artigos iniciais deixa claro que as vias públicas e o mobiliário urbano devem estar em condições adequadas de forma a propiciar a acessibilidade de todos⁷¹. São importantes previsões, com o objetivo principal de garantir que todos tenham sua igualdade de direitos preservada e possam usufruir dos equipamentos e do mobiliário urbano nas mesmas condições.

Analisando as cidades e confrontando com as importantes previsões legais, percebe-se que, infelizmente, a realidade de muitas cidades ainda não condiz com os preceitos legais e o que se vê são cidades que apresentam diversos obstáculos em suas esquinas, como placas de sinalização, bocas de lobo entre tantos outros, os quais, além de dificultar a travessia, podem causar acidentes⁷².

As Leis nº 10.048 e 10.098/2000 foram regulamentadas no ano de 2004, por meio do Decreto 5.296/04. O referido Decreto estabeleceu os prazos para o emprego da acessibilidade nas edificações de uso coletivo, assim como informou sobre a acessibilidade nos municípios, devendo servir como documento norteador para o planejamento e execução dos Planos Diretores Municipais, Código de Obras, dentre outros documentos que fazem parte da ordem urbanística e de mobilidade no âmbito municipal.

Também torna-se importante referir que esse Decreto possui um capítulo específico que rege a acessibilidade arquitetônica e urbanística, estabelecendo, dentre outros, a necessidade de serem respeitadas as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) na consecução de projetos arquitetônicos e urbanísticos⁷³, bem como a importância do desenho universal.

⁷¹ Lei nº 10.098/00. Art. 4º. As vias públicas, os parques e os demais espaços de uso público existentes, assim como as respectivas instalações de serviços e mobiliários urbanos deverão ser adaptados, obedecendo-se ordem de prioridade que vise à maior eficiência das modificações, no sentido de promover mais ampla acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida (BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-10098-19-dezembro-2000-377651-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 29 mar. 2018).

⁷² CAMBIAGHI, 2007. p. 178.

⁷³ Decreto 5.296/04. Art. 10. A concepção e a implantação dos projetos arquitetônicos e urbanísticos devem atender aos princípios do desenho universal, tendo como referências básicas as normas técnicas de acessibilidade da ABNT, a legislação específica e as regras contidas neste Decreto (BRASIL. Decreto nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em: 29 mar. 2018).

Para tanto, alguns elementos são imprescindíveis para a concretização da tão almejada acessibilidade, podendo ser destacado o desenho universal⁷⁴ e a NBR ABNT 9050, que disciplina a questão da acessibilidade nas edificações, espaços e mobiliários urbanos.

Desse modo, a arquitetura urbanística das cidades deve ser pensada e formulada por meio do desenho universal, que prevê ambientes que possam ser acessados por todos. Dessa maneira, o desenho universal é aplicado visando a atender a maioria das pessoas⁷⁵.

Quando os espaços dispõem da acessibilidade, isto é, estão aptos a receber pessoas com mobilidade reduzida para circulação e utilização, devem estar devidamente identificados e, para isso, a legislação traz a figura do Símbolo Internacional de Acesso (SIA).

Esse símbolo de acesso é representado por um desenho de forma padronizada em todo o mundo, e serve de modo a garantir a publicização dos ambientes e serviços os quais permitem o livre acesso, ou seja, a livre locomoção de todas pessoas, e deve estar em local bem visível para ser facilmente identificado.

Os ambientes projetados com base no desenho universal devem ser libertos de qualquer obstáculo físico ou arquitetônico, pois somente assim as pessoas poderão circular de forma plena. Dentro dessa lógica,

[...] o desenho universal possibilita o direito do acesso a todos, não só para as pessoas com deficiência, e pode ser voltado aos transportes individuais ou públicos, como ônibus, táxi, metrô, etc., aos ambientes como corredores, salas, banheiros, quartos etc. para possibilitar o direito de acesso não só para as pessoas com deficiência, mas também para qualquer pessoa⁷⁶.

Mais uma vez constata-se que a legislação possui uma série de pontos que devem ser observados e seguidos para o bem-estar de todos aqueles cidadãos que vivem nas cidades, garantindo, dessa forma, a inclusão por meio do planejamento e da execução de serviços coletivos e mobiliário urbano acessível a todos.

A partir desse momento, o planejamento urbanístico municipal passa a assumir um papel de alta relevância, pois os gestores públicos municipais devem operar com diversos mecanismos que podem colaborar significativamente na eliminação de barreiras e a consequente concretização de cidades acessíveis.

Nesse sentido cabe esclarecer que,

⁷⁴ Lei nº 13.146/2015. Art. 3º [...] II - desenho universal: concepção de produtos, ambientes, programas e serviços a serem usados por todas as pessoas, sem necessidade de adaptação ou de projeto específico, incluindo os recursos de tecnologia assistiva; [...] (BRASIL. Lei nº 13.146/2015).

⁷⁵ SÃO PAULO (Estado). **Acessibilidade nos municípios**: como aplicar o Decreto 5.296/04. Governo do Estado de São Paulo. 2. ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2009. p. 51.

⁷⁶ NISHIYAMA. 2016. p. 110.

Em linhas gerais, devemos entender a acessibilidade como a possibilidade de que os equipamentos urbanos, seu mobiliário, suas edificações, assim, como os meios de transporte e de comunicação, sejam passíveis de utilização por todas as pessoas, especialmente aquelas com deficiência, com autonomia e segurança; trata-se de direito que já foi reconhecido pelo sistema positivo brasileiro⁷⁷.

Já, no ano de 2006, ocorreu um ápice mundial na discussão e reflexão acerca do tema. Nesse ano, a Assembleia da ONU instaurou a Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, a qual foi de extrema relevância para todos aqueles que possuem mobilidade reduzida, bem como seus familiares.

Desse modo, cabe enfatizar que

A Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, da ONU, foi aprovada em julho de 2008 pelo Decreto Legislativo nº 186, e promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, com equivalência de emenda constitucional, um marco extremamente relevante para o movimento das pessoas com deficiência. A partir da internacionalização da Convenção, fica evidente a necessidade de revisar o marco jurídico nacional e adequá-lo aos princípios consagrados nesse importante documento de garantias de direitos⁷⁸.

Portanto, fica demonstrado que a preocupação em torno dos direitos das pessoas com deficiência extrapola o âmbito nacional, e passa a contar cada vez mais com a participação de diversos países.

Quanto à participação do Brasil nesse momento, é crucial destacar-se que

[...] a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo passam a ser o primeiro Tratado Internacional a ingressar na nossa ordem jurídica interna com status de equivalência constitucional, por ter sido aprovado nos exatos termos da regra imposta pelo §3º do artigo 5º da Constituição Federal⁷⁹.

Isso representa um marco de extrema relevância na luta pela concretização dos direitos de todos aqueles que possuem mobilidade reduzida, pois, pela primeira vez, um tratado internacional passa a ter essa notoriedade e equivalência constitucional no ordenamento brasileiro.

Nesse sentido,

Ao ratificar o Protocolo Facultativo da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o Estado brasileiro comprova o respeito pelos direitos humanos, pois reconhece a competência do Comitê, formado em 3 de novembro de 2008, para

⁷⁷ ARAUJO; MAIA, 2015. p. 436.

⁷⁸ RESENDE; VITAL, 2008. p. 20.

⁷⁹ FORNASIER, Mateus de Oliveira; LEITE, Flavia Piva de Almeida. Direitos fundamentais à acessibilidade e à mobilidade urbana da pessoa com deficiência: uma abordagem sistêmica – autopoiética. **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3. p. 908-933, 2016. p. 923.

receber e considerar comunicações formais de pessoas com deficiência ou de grupos de pessoas que aleguem violação dos direitos contidos na convenção. Desse modo, a rigorosa observância dos direitos das pessoas com deficiência no Brasil passa a estar garantida tanto no âmbito interno como na esfera do sistema do direito internacional⁸⁰.

Dentre esses direitos, mais uma vez se destaca a importância das cidades acessíveis. Visando a que a pessoa com deficiência possa usufruir o direito à acessibilidade, a Convenção estabeleceu a obrigação dos Estados na aplicação de medidas que garantam a igualdade de oportunidades com as demais pessoas, em relação ao meio físico, transporte, dentre outros⁸¹.

Dessa forma, “[...] a construção de uma sociedade plural, baseada em valores como respeito à diversidade e direitos iguais de oportunidades para todos, é o objetivo da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência [...]”⁸². Nesse contexto, novamente vem à tona a importância de os gestores municipais realizarem planos e políticas voltados para cidades acessíveis que permitam que todos os seus moradores, independentemente das características, sejam elas peso corpóreo, idade ou algum tipo de deficiência, possam usufruir dos espaços no meio urbano.

Para que isso possa realmente ocorrer,

[...] a Convenção determina que todos os ambientes [...] eliminem as barreiras existentes, especialmente as que forem criadas pelo próprio ser humano e que novos espaços sejam desenhados livre de barreiras, para não obstaculizar o pleno exercício e gozo dos direitos das pessoas com deficiência⁸³.

Na verdade, é pensar as cidades para todos, buscando, assim, a eliminação ou a minimização dos obstáculos e das barreiras que possam estar presentes no meio urbano, para que, somente dessa forma, tanto as pessoas de 70 anos quanto as crianças, por exemplo, possam conviver em harmonia e usufruir dos espaços ofertados à comunidade.

Quando se reflete sobre a acessibilidade nas cidades, deve-se lembrar que, além da previsão Constitucional e das já referidas leis, o Brasil obteve uma grande conquista recentemente, haja vista que, em julho de 2015, ocorreu a promulgação da Lei Federal nº 13.146, também chamada de Estatuto da Pessoa com Deficiência, ou Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

⁸⁰ RESENDE; VITAL, 2008. p. 16.

⁸¹ Ibid., p. 926.

⁸² PRATES, Deborah. **Acessibilidade atitudinal**. Rio de Janeiro: Gramma, 2015. p. 2.

⁸³ FORNASIER; LEITE, 2016. p. 925.

Trata-se de um referencial na luta pela concretização dos direitos de todos aqueles que possuem mobilidade reduzida, dispondo, ao longo de seus artigos, sobre inúmeras previsões protetivas e reforços quanto às questões de igualdade e à não discriminação.

Para tanto, dispõe diretamente sobre a questão da acessibilidade como mecanismo para consecução de direitos. Muito se menciona acerca de cidades acessíveis, mas é preciso esclarecer que, por acessibilidade, se compreende a disposição e a ordenação das edificações e mobiliários de uso público, visando com que todos possam utilizá-los de forma plena e autônoma⁸⁴.

Com tantos dispositivos constitucionais e leis infraconstitucionais regulando o assunto, não há mais como conceber que os gestores públicos não insiram em seus planos a execução e a manutenção de cidades acessíveis a todos os cidadãos, independentemente das suas condições de mobilidade.

As cidades necessitam urgentemente assegurar a igualdade de acesso às pessoas com mobilidade reduzida, da mesma forma que proporciona aos demais habitantes, afinal, do mesmo modo que as pessoas ditas comuns, as pessoas com deficiência necessitam estudar e trabalhar. “Entretanto, o ingresso numa repartição pública ou numa sala de aula só será possível se, de forma concomitante, houver condições mínimas de acessibilidade [...]”⁸⁵.

Nesse viés, ao se observar todos os obstáculos arquitetônicos e urbanísticos que fazem parte das cidades, percebe-se a importância da acessibilidade no meio urbano, pois somente através de espaços devidamente acessíveis a todas as pessoas será possível combater a discriminação e garantir a livre locomoção.

Sob esse ângulo, “[...] a acessibilidade dos ambientes construídos e a área urbana surgem como um atributo imprescindível a uma sociedade que se quer inclusiva, isto é, que planeja que todos possam desfrutar das mesmas oportunidades [...]”⁸⁶, ou seja, não há inclusão sem a existência de cidades que garantam o direito de acesso daqueles que possuem mobilidade reduzida às mesmas oportunidades de lazer e locomoção do que os demais.

Nesse contexto, pode-se resumir o quadro atual da seguinte maneira: para a materialização de ambientes urbanos que permitam o uso de toda a comunidade, “[...] a cidade deve ser acessível, livre de barreiras, para assim, acolher todas as pessoas”⁸⁷, e é isso

⁸⁴ NISHIYAMA. 2016. p. 108.

⁸⁵ MADRUGA, 2016. p. 86.

⁸⁶ MADRUGA, 2016. p. 34.

⁸⁷ ARAUJO; MAIA, 2015. p. 233.

que o Estatuto da Pessoa com Deficiência vem proferir: a inclusão social e a cidadania de todos.

2.3 O ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA COMO FORMA DE PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA

Conforme brevemente já mencionado, no ano de 2015 foi publicada a Lei Federal nº 13.146, também denominada Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, que tem como escopo a promoção da igualdade, inclusão social e a concretização de direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

A partir desse importante momento, o ordenamento jurídico brasileiro passa a contar com um Estatuto específico no combate à discriminação. Trata-se de um documento significativo a fim de garantir a dignidade de todos aqueles que possuem qualquer tipo de mobilidade reduzida, através da inclusão.

Para tanto, ao longo do corpo do Estatuto são dispostos inúmeros artigos que buscam a inclusão de todos aqueles que, conforme já abordado nos tópicos anteriores, foram por muito tempo excluídos da sociedade devido às suas características e limitações. É inquestionável o grande avanço protetivo no âmbito legislativo, uma vez que engloba questões das mais diversas áreas, envolvendo direitos essenciais como saúde, educação, trabalho, em torno das pessoas com mobilidade reduzida.

Sendo assim, pode-se afirmar que o Estatuto da Pessoa com Deficiência contempla logo nos seus artigos iniciais os chamados direitos fundamentais, dispondo, na sequência, questões referentes à acessibilidade. Entretanto, esclarece no decorrer de suas previsões que a acessibilidade deverá ser observada tanto no aspecto físico quanto no acesso à informação e à justiça.

Um dos aspectos mais relevantes elencados na referida lei é a questão do tratamento com as pessoas com mobilidade reduzida no tocante ao modelo adotado e à nomenclatura acolhida. Quanto a esse ponto, cumpre recordar que historicamente, ao longo de muitas décadas, as pessoas eram nominadas como portadoras de deficiência. Essa denominação consta inclusive na Constituição Federal de 1988.

Com a publicação do Estatuto, encerrou-se a visão médica da deficiência e evoluiu-se para um novo modelo social, o qual compreende que a pessoa não porta a deficiência, e, por conseguinte não deve ser taxada dessa maneira. O que ocorre é que muitas vezes o meio urbano não se encontra adequado para recepcionar a todos, e essa falta ou carência de

ambientes adequados acabam gerando situações de deficiência. Portanto, após a publicação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, o foco central passa a estar no meio, e não mais na pessoa.

Dessa forma, o Estatuto adota o modelo social, o qual prevê que “[...] o ambiente tem influência direta na liberdade da pessoa com limitação funcional, que poderá ter sua situação agravada por conta do seu entorno, e não em razão das suas características de per si”⁸⁸. Ademais, cabe referir que, no tocante a esse aspecto, o Estatuto teve como elementos norteadores os preceitos estabelecidos na Convenção das Pessoas com Deficiência.

Ao analisar mais atentamente o conteúdo disposto no Estatuto, avançando em todo seu contexto, observa-se que, logo nos artigos iniciais, são apresentadas importantes definições conceituais quanto a acessibilidade, desenho universal⁸⁹, barreiras⁹⁰, mobiliário urbano⁹¹, dentre outros institutos.

Após definir conceitos relevantes para o entendimento e a aplicação da legislação, o Estatuto ainda expressa de forma taxativa o direito à igualdade e à não discriminação das pessoas com deficiência, frisando o dever do Estado e da sociedade em geral na proteção dos direitos dessas pessoas⁹².

⁸⁸ LEITE, Flávia Piva Almeida; RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes; COSTA FILHO, Walcir Macieira da (Coords). **Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 43.

⁸⁹ Lei Federal nº 13.146/ 2015. Art. 3º [...] II - desenho universal: concepção de produtos, ambientes, programas e serviços a serem usados por todas as pessoas, sem necessidade de adaptação ou de projeto específico, incluindo os recursos de tecnologia assistiva (BRASIL. Lei nº 13.146/2015).

⁹⁰ Lei Federal nº 13.146/ 2015. Art. 3º [...] IV - barreiras: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros, classificadas em: a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo; b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados; c) barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes; d) barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação; e) barreiras atitudinais: atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas; f) barreiras tecnológicas: as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias (BRASIL. Lei nº 13.146/2015).

⁹¹ Lei Federal nº 13.146/ 2015. Art. 3º [...] VIII - mobiliário urbano: conjunto de objetos existentes nas vias e nos espaços públicos, superpostos ou adicionados aos elementos de urbanização ou de edificação, de forma que sua modificação ou seu traslado não provoque alterações substanciais nesses elementos, tais como semáforos, postes de sinalização e similares, terminais e pontos de acesso coletivo às telecomunicações, fontes de água, lixeiras, toldos, marquises, bancos, quiosques e quaisquer outros de natureza análoga (BRASIL. Lei nº 13.146/2015).

⁹² Lei Federal nº 13.146. Art. 8º. É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os

Por tratar de direitos fundamentais, o Estatuto das Pessoas com Deficiência é muito minucioso em várias questões, podendo-se destacar a forma como no capítulo III é trabalhado o direito à saúde. Nesse aspecto, aquela imagem retrograda da pessoa com deficiência afastada totalmente da sociedade conforme relatado nos itens já abordados ao longo do presente trabalho, passa a dar espaço e valorizar o ser humano, garantindo principalmente a participação dessas pessoas no debate de políticas de seu interesse.

Nesse quesito, a Lei é muito clara e, além de assegurar igualdade no tratamento de saúde das pessoas com deficiência, ainda prevê sua participação no planejamento de políticas públicas pertinentes a elas⁹³.

Além da saúde, o Estatuto dispõe acerca das questões educacionais, delegando ao poder público a tarefa de garantir que todos aqueles que possuem mobilidade reduzida possam ter os mesmos acessos e direitos de qualquer outro cidadão no âmbito educacional, sendo que, para isso, caberá aos gestores públicos a implementação de sistema educacional inclusivo em conformidade com o artigo 28⁹⁴ da referida lei.

Nesse item, vale lembrar que não há como falar em educação sem pensar em acessibilidade. Porém, a acessibilidade torna-se muito mais ampla e extrapola barreiras físicas, sendo necessário, além da adequação de ambientes, o ofertamento de sistema de libras, braile, tradutores, dentre outros mecanismos, para que a igualdade almejada na concretização de direitos fundamentais realmente se materialize.

Ademais, além de garantir as condições de acesso tanto no âmbito educacional quanto nas questões referentes à saúde, ainda aborda o direito ao trabalho⁹⁵ das pessoas com deficiência, bem como os demais direitos relacionados a cultura, esporte, transporte e mobilidade.

Ao adentrar especificamente no campo do transporte e mobilidade, a legislação é taxativa ao vincular a igualdade de acesso com a eliminação de obstáculos e/ou barreiras que possam impedir ou dificultar a locomoção das pessoas com mobilidade reduzida. Também, registra a necessidade de os meios de transportes serem adaptados de modo a receber pessoas

Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico (BRASIL, 2015).

⁹³ Lei Federal nº 13.146. Art. 18. [...] § 1º É assegurada a participação da pessoa com deficiência na elaboração das políticas de saúde a ela destinadas (BRASIL, 2015).

⁹⁴ Lei Federal nº 13.146; Art. 28. Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar: I - sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida (BRASIL, 2015).

⁹⁵ Lei Federal nº 13.146; Art. 34. A pessoa com deficiência tem direito ao trabalho de sua livre escolha e aceitação, em ambiente acessível e inclusivo, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas (BRASIL, 2015).

com deficiência e estarem devidamente identificados com o símbolo internacional de acesso⁹⁶, para facilitar, assim, o acesso de quem dele necessita.

Nesse cenário, nota-se que o estatuto traz importantes previsões, principalmente quanto ao papel dos gestores públicos, principalmente quanto aos serviços e atividades realizadas nas cidades. É uma engrenagem em que todas as peças vão-se encaixando. É necessária a igualdade para preservar a locomoção e a dignidade, mas, para isso, deve haver acessibilidade, e cada direito vai-se complementando.

Prova disso é uma importante colocação trazida pelo artigo 46, §1º⁹⁷, da Lei de Inclusão, o qual destaca que não basta o meio de transporte estar acessível, mas é necessário que a prestação do serviço como um todo esteja apta a receber as pessoas com mobilidade reduzida.

Nesse contexto,

Não é possível reconhecer como acessível um veículo sem que o mesmo esteja integrado à cidade onde ele transita, ao espaço urbano como um todo. Por isso, o §1º do art. 46 deixa claro que integram o serviço não só os veículos, como também os terminais, as estações, os pontos de parada, o sistema viário e a prestação de serviço⁹⁸.

Dessa forma, mais uma vez fica corroborada a importância do município na aplicação de políticas públicas de mobilidade urbana voltadas a atender o disposto nas legislações vigentes, pois se trata de um contexto geral que deve ser observado e adequado em conformidade com o que vem sendo repetidamente previsto na Constituição Federal e leis já referidas.

Nessa seara,

É o município o principal responsável pela tomada de decisões e das ações executivas e executórias das políticas de acessibilidade, afinal cabe a ele a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, sendo, assim, o responsável por formular a política urbana e fazer cumprir as funções sociais da cidade, possibilitando acesso e garantindo o direito a todos os que nela vivem à moradia, aos

⁹⁶ Lei Federal nº 13.146. Art. 46. [...] § 3º Para colocação do símbolo internacional de acesso nos veículos, as empresas de transporte coletivo de passageiros dependem da certificação de acessibilidade emitida pelo gestor público responsável pela prestação do serviço (BRASIL, 2015).

⁹⁷ Lei Federal nº 13.146. Art. 46. O direito ao transporte e à mobilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida será assegurado em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, por meio de identificação e de eliminação de todos os obstáculos e barreiras ao seu acesso. § 1º Para fins de acessibilidade aos serviços de transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo, em todas as jurisdições, consideram-se como integrantes desses serviços os veículos, os terminais, as estações, os pontos de parada, o sistema viário e a prestação do serviço (BRASIL, 2015).

⁹⁸ LEITE; RIBEIRO; COSTA FILHO, 2016. p. 225.

serviços e equipamentos urbanos, ao transporte público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, a cultura, o lazer dentre outros (art. 30, VII, e 182⁹⁹ da CF).¹⁰⁰

Além dessa vasta previsão legislativa quanto às políticas urbanas, cabe ressaltar também, que o Estatuto trouxe previsões quanto às penalidades e sanções impostas àqueles que praticarem discriminação com qualquer pessoa em face da sua deficiência, destinando um importante capítulo com previsões de diversas penas para esses casos.

Dessa forma,

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) é aprovada para que possa ser usada como importante instrumento para consecução da dignidade da pessoa humana e a inclusão das pessoas com deficiência, indo ao encontro assim, das obrigações internacionais assumidas pelo País ao ratificar a Convenção Internacional da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência¹⁰¹.

Com a edição do Estatuto, o ordenamento jurídico brasileiro passa a contar, portanto, com mais um marco na proteção das pessoas com mobilidade reduzida, principalmente no tocante à busca por assegurar que a dignidade humana dessas pessoas não seja tolhida devido à inércia do Estado em diversos casos de execução de políticas urbanísticas.

Não há cidadania sem reconhecimento de direitos, e não há inclusão no meio urbano sem cidades acessíveis, afinal,

Permitir à pessoa com deficiência exercer plenamente sua cidadania implica fazer cumprir os direitos fundamentais já reconhecidos. O espaço concreto do município é o cenário onde se desenvolve esta ação. Programar e aplicar medidas de acessibilidade, no espaço urbano, democratizando seu uso, possibilita que os ambientes se tornem disponível a todos, em seu sentido mais amplo¹⁰².

Por esse ângulo, conclui-se que “[...] uma cidade deve ser acessível a qualquer pessoa desde o seu nascimento até a sua velhice, ou seja, as cidades devem ser acessíveis a todos”¹⁰³. Dessa maneira, os espaços de uso público das cidades devem estar aptos a receber todos os munícipes, proporcionando um tratamento igualitário no tocante às oportunidades de locomoção e de concretização de direitos no meio urbano.

⁹⁹ Constituição de 1988. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

¹⁰⁰ LEITE; RIBEIRO; COSTA FILHO, 2016. p. 261.

¹⁰¹ FORNASIER; LEITE, 2016. p. 927.

¹⁰² FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. Cidades inclusivas: acessibilidade como instrumento da sustentabilidade. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, DEMOCRACIA E INCLUSÃO, 1., 2012, Curitiba. **Anais do Universitas e Direito 2012...** Curitiba: PUCPR, 2012. p. 412.

¹⁰³ MACHADO, 2008. p. 21.

Além do mais, o Governo Federal, através do Programa de Acessibilidade Urbana, claramente destaca a importância do meio urbano, esclarecendo que “a acessibilidade não se resume na possibilidade de se entrar em determinado local ou veículo, mas na capacidade de se deslocar pela cidade [...] e por todos os espaços públicos de maneira independente¹⁰⁴.”

O próprio enfoque social que passou a ser dado para a deficiência exige que se tenha um meio urbano digno e adequado ao convívio. As pessoas têm direito de poder exercer suas tarefas com igualdade de acesso e locomoção. Além do mais, todos os direitos fundamentais elencados na Magna Carta de 1988 necessariamente necessitam de cidades acessíveis para serem efetivados.

Ou seja,

Não há como se pensar em direito à educação inclusiva se as pessoas com deficiência não puderem chegar até as escolas ou mesmo circularem dentro desses estabelecimentos; o mesmo se diz a respeito dos direitos à saúde, ao trabalho, ao lazer, enfim, a todos aqueles direitos conferidos às pessoas com deficiência pelo nosso ordenamento constitucional. Note-se que mesmo os direitos que não são conferidos especificamente ao grupo vulnerável, como a saúde, por exemplo, dependem da acessibilidade para que possam ter efetividade [...]¹⁰⁵.

Em face de todos esses dispositivos positivados no ordenamento, os gestores públicos passam a ter uma responsabilidade na concretização da acessibilidade prevista na forma constitucional e nas leis e tratados ratificados pelo Brasil.

Diante desse cenário, na sequência, cabe analisar qual o espaço de atuação dos municípios no planejamento urbano local. Examinando suas competências e autonomias visando a averiguar como a atuação desse ente da federação nas políticas voltadas à mobilidade urbana pode contribuir para a concretização da acessibilidade em âmbito local.

¹⁰⁴ INSTITUTO PARADIGMA. Pessoas incluindo pessoas. Acervo Instituto Paradigma. **Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana – BRASIL ACESSÍVEL**; Diretor: Renato Boareto. República Federativa do Brasil, 2006. Disponível em: <<http://www.iparadigma.com.br/bibliotecavirtual/items/show/118>>. Acesso em: fev. 2018.

¹⁰⁵ ARAUJO; MAIA, 2015. p. 437.

CAPÍTULO II – AUTONOMIA DO MUNICÍPIO BRASILEIRO

Diante dos apontamentos elencados no capítulo anterior, pode-se concluir que, face à vasta legislação vigente acerca da proteção das pessoas com mobilidade reduzida, os municípios possuem um papel fundamental na execução e na promoção da acessibilidade.

Nesse contexto, torna-se indispensável analisar a federação brasileira, principalmente nos aspectos referentes às competências e autonomias do município na federação. Dessa forma, *a priori*, deve-se ter claro que, ao longo da história, o país e o ordenamento constitucional brasileiro foram sofrendo alterações significativas, perpassando por diversas fases de evolução quanto às formas de governo e de Estado.

Assim, a narrativa política atravessou períodos totalmente centralizadores de poder, em que os municípios não detinham quaisquer autonomias reais, avançando por diversas fases até chegar no estágio atual. Há de se destacar, ao longo desse processo de mudanças políticas e governamentais, a proclamação da República, ocorrida em 1889, a qual almejava uma evolução do antigo Estado unitário¹⁰⁶ centralizador para um novo modelo, o de Estado Federal.

Esse novo sistema, visando a obter a transformação pretendida, foi composto pelos princípios do federalismo e da república. Nesse cenário, pode-se consubstanciar a situação da seguinte forma: “Em 1889, por meio de um decreto, é proclamada a República do Brasil. Vencem as forças descentralizadoras, firma-se o federalismo”¹⁰⁷. Essa visão pode ser corroborada com os ensinamentos de Augusto Zimmermann, o qual esclarece que o regime federalista no país ocorreu entre outras coisas, devido à deterioração da forma do governo unitária exercida no século XIX¹⁰⁸.

A implantação do estado federal foi influenciada pelo modelo norte-americano, seguindo uma tendência de diversos países, os quais, da mesma forma, se espelharam nesse exemplo. Pode-se afirmar que “o modelo pioneiro de federação surgido nos Estados Unidos

¹⁰⁶ “Os Estados Unitários são aqueles que se caracterizam basicamente, por possuir um único poder central corporificando o poder político” (RAMOS, Dirceô Torrecillas. **O federalista atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 29.

¹⁰⁷ ATIQUÉ, Andraci Lucas Veltroni. **Federação e competência para legislar: estudo de um caso**. Bauru: EdIté, 2016. p. 84.

¹⁰⁸ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do Federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

da América no século XVIII consagrou-se como um método eficiente de contenção do poder, diluído entre entidades políticas territoriais com competências específicas”¹⁰⁹.

A inauguração do modelo federalista nos Estados Unidos, avançou para além de suas fronteiras, englobando países como Canadá, Austrália, Alemanha e Brasil¹¹⁰. Porém, enquanto o Brasil evoluiu de um modelo centralizador unitário para um estado federal, o modelo norte-americano teve seu desenvolvimento a partir da conjunção de estados soberanos¹¹¹.

Isso ocorre devido às características próprias de cada estado, afinal, não há um padrão em série a ser seguido; cada estado possui atributos e particularidades específicas que devem ser observadas, ou seja, “a fisionomia de cada estrutura federativa é delineada por cada Estado que a adota”¹¹².

No Brasil, a Federação veio de encontro ao centralismo e, dessa forma, em meio a outros aspectos, “[...] aparece como bloqueio à concentração autoritária do poder, em face da descentralização de poder que fomenta. Há uma transferência de atividades do centro para a periferia”¹¹³. Nessa lógica, as premissas federalistas fundam-se em uma concepção de Estado Federal, completamente adversa ao Estado unitário¹¹⁴, sendo o federalismo a “forma de Estado que visa à unidade na diversidade, por meio de decisões políticas que abrangem toda comunidade”¹¹⁵.

Portanto, pode-se consubstanciar o federalismo como uma aliança entre todos os entes, os quais não perdem suas autonomias e participam, dessa forma, da descentralização do poder. Porém, encontram-se regidos por uma norma constitucional comum, a qual assegura a soberania para a União.

3.1 O MUNICÍPIO BRASILEIRO COMO ENTE FEDERADO

Conforme referido até o momento, a Constituição Federal de 1988 explicita as competências e autonomias de cada um dos entes que compõe a federação. Ao se observar em

¹⁰⁹ MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999. p. 23.

¹¹⁰ MORBIDELLI, 1999.

¹¹¹ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. rev. atual. São Paulo: Verbatim, 2014.

¹¹² FERRERI, 1995. p. 17.

¹¹³ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 159.

¹¹⁴ SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

¹¹⁵ MORBIDELLI, 1999. p. 45.

específico a figura do município, deve-se destacar o progresso no tratamento que lhe foi conferido ao longo da história política nacional.

Cumprido recordar que o município permaneceu vários períodos sem possuir reais autonomias, enfrentando momentos de total centralização do poder, os quais impediam que os municípios tivessem o condão de se auto-organizar ou legislar sobre conteúdos de seu interesse.

Nesse processo, com a discordância do modelo autoritário centralizador exercido pelos governos militares, juntamente com as manifestações da sociedade, a partir de 1985 houve um novo direcionamento democrático¹¹⁶, até se chegar na Constituição de 1988, a qual deliberou o atual modelo de governo e de Estado.

O novo modelo exigiu transformações em todo o contexto político, cultural e de poder, sendo palco de grandes alterações quando comparadas ao que se vivenciou em outros períodos. Tais modificações ocorreram em diversos aspectos, mas há de se destacar, principalmente, aqueles relativos ao poder, o qual, com o advento da nova Carta Magna, passa a ser descentralizado. Todavia, para que essa descentralização efetivamente possa ocorrer, deve haver o compartilhamento de competências entre os entes Federados¹¹⁷.

Nessas circunstâncias, a Constituição Federal de 1988 estrutura e norteia o Estado, assim como seus entes federativos, afinal, “o federalismo é uma divisão constitucional de poderes entre dois ou mais componentes dessa figura complexa que decorre da existência de um Estado que possa apresentar formas de distribuição das tarefas políticas e administrativas”,¹¹⁸.

Sendo assim, no texto constitucional estão presentes as divisões das competências, bem como das autonomias pertencentes a cada ente da federação. Dessa forma, os entes federativos são subordinados à Constituição Federal, a qual é responsável por definir o que cabe a cada um, objetivando, assim, a evitar possíveis conflitos entre os entes partícipes do pacto federado.

Nesse contexto, as lições de Roque Antônio Carazza sintetizam:

Na Federação, os Estados que dela participam (Estados-membros) estão subordinados a uma Carta Magna, que lhes confere competências, tanto quanto ao estado Central (união). Nela, a União e os Estados- membros são autônomos, mas

¹¹⁶ SANTIN, Janaina Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. O poder local e o princípio constitucional da participação. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 13, n. 2, p. 177-203, 2008.

¹¹⁷ STRECK; MORAIS, 2001.

¹¹⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 54.

não soberanos, já que encontram limites em seu agir na Constituição, que, encimando-os, dá validade aos atos jurídicos que praticam¹¹⁹.

Inobstante o autor não ter referido, cumpre salientar que a Constituição Federal de 1988, além de definir o Brasil como uma República Federativa, vem fulgir um ineditismo quanto à figura dos entes federados. Isso pode ser constatado logo em seu artigo 1º que assim explicita: “A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”¹²⁰.

Com essa disposição, a Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova fase, rompendo com um antigo modelo, em que jamais se posicionou a figura do município no mesmo nível dos demais entes. Conseqüentemente, passa a tratar o município como um ente da federação, conferindo-lhe o mesmo tratamento concedido aos demais entes, e, como efeito, estabelecendo uma série de competências e autonomias.

Nesse cenário, ao ser dotado dessas prerrogativas, o município participa da descentralização¹²¹ do poder em meio a um modo de redemocratização, o qual pode ser compreendido da seguinte forma:

A elevação do município à condição de ente federativo no Brasil teve dois elementos constitutivos: internamente, foi parte do processo de redemocratização das estruturas do poder após 21 anos de regime militar; ao mesmo tempo, correspondeu à influência do debate internacional sobre as vantagens da descentralização das políticas públicas¹²².

Assim sendo, há de se ressaltar que a inclusão do município como ente da federação é uma novidade que jamais havia sido referida em outros ordenamentos constitucionais até então. Mesmo após a edição de diversas Constituições no âmbito nacional, o poder político e decisório mantinha-se centralizado e a figura do município seguia sem autonomias efetivas.

¹¹⁹ CARAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 156.

¹²⁰ BRASIL, 1988.

¹²¹ "A desconcentração, é um fenômeno de distribuição interna de partes de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas, refere-se à organização interna de cada pessoa jurídica. Ela não prejudica a unidade monolítica do Estado, pois todos os órgãos e agentes permanecem ligados por um consistente vínculo denominado hierarquia, podendo ser em razão da matéria, do grau de hierarquia ou do território, como ocorre na distribuição das atividades entre os órgãos públicos. Entretanto, para proteger o interesse público, buscando-se maior eficiência e especialização no exercício da função pública, o Estado poderá transferir a responsabilidade pelo exercício de atividades administrativas que lhe são pertinentes a pessoas jurídicas auxiliares por ele criadas com esse fim ou para particulares. Nesse caso, ele passa a atuar indiretamente, pois o faz por intermédio de outras pessoas, seres juridicamente distintos, o que se denomina descentralização administrativa" (MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 142).

¹²² SANTOS, Ângela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p. 209-230, jan./jun. 2011. p. 226.

Portanto, somente com a promulgação da Magna Carta de 1988 o município foi considerado uma unidade federativa, estando no mesmo patamar dos outros entes¹²³ e, nesse contexto, torna-se claro que o tratamento conferido aos municípios na Constituição vigente, foi de um inquestionável avanço, sem precedentes.

Por esse ângulo, “ao considerar o Município um ente integrante da Federação brasileira, o ordenamento constitucional pátrio elevou o Município a uma condição antes não alcançada na história brasileira e sem similar nas constituições modernas”¹²⁴.

Em outras palavras, a estrutura na qual a federação está delineada na atual Magna Carta, foi inovadora, sobretudo no tocante ao posicionar os municípios como membros da Federação¹²⁵. Ao promovê-los a esse patamar, a atual Constituição alterou significativamente a forma de tratamento e de percepção quanto aos entes federados, suas competências e autonomias.

Esse novo modelo político implementou a descentralização do poder, possibilitando que o município passasse a contar com uma ampliação em sua alçada de atribuições em face da execução de serviços e de políticas públicas locais.

No mesmo sentido, reforça o entendimento de Janaína Rigo Santin e Ricardo Quinto Mattia:

[...] a atual Carta Política Brasileira conferiu, como nenhuma antes, verdadeira autonomia ao ente municipal, garantindo-lhe todas as prerrogativas do princípio federativo, bem como optou pela descentralização da administração pública, aumentando as atribuições à entidade federativa municipal, com vistas a tornar os serviços prestados à população mais eficientes e garantir, assim, o atendimento de suas necessidades¹²⁶.

Nesse cenário, levando em consideração todo o aspecto insólito, pode-se afirmar que a disposição do Município como Ente Federado “escreveu uma nova página sobre o federalismo no mundo”¹²⁷, com consequências diversas em face das autonomias que o novo ente passou a dispor.

Essa posição ímpar do município é imputada como progresso nas palavras de Hugo de Brito Machado Segundo, o qual ressalta a singularidade com que ele foi tratado pelo

¹²³ BERNARDI, Jorge Luiz. **Organização municipal e a política urbana**. 3. ed. rev. atual. Curitiba: Ibpex, 2011. (Série Gestão Pública).

¹²⁴ CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação Brasileira**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014. p. 162.

¹²⁵ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

¹²⁶ SANTIN; MATTIA, 2008. p. 182.

¹²⁷ COSTA, 2014. p. 100.

constituente, destacando que esse novo modelo de federação trouxe, além da característica da descentralização, uma nova concepção, de forma totalmente inédita. Assim sendo,

O maior prestígio ao federalismo, trazido pela Constituição Federal de 1988, não se resumiu ao restabelecimento de alguma descentralização, com o incremento da autonomia dos Estados-membros. A posição dos Municípios, no desenho da federação, foi também obra do constituinte de 1988, e representa avanço sem precedente na história do federalismo¹²⁸.

Contudo, apesar do atual texto constitucional definir o Brasil como um Estado Federado e fazer referências quanto aos seus entes, trazendo expressamente a figura do município no corpo de seu texto, ainda há discrepâncias doutrinárias quanto ao posicionamento do município na federação¹²⁹.

Assim, a divergência quanto ao município ser ou não um ente federado faz-se presente nas mais diversas doutrinas jurídicas, as quais se dividem, sendo compostas de um lado por uma corrente de doutrinadores que não vislumbram a possibilidade de o município ser considerado um ente federativo, enquanto a outra linha compreende exatamente o oposto, interpretando que a instituição do município como um dos entes da federação está plenamente definida na Magna Carta vigente.

Assim sendo, pode-se destacar, na linha do entendimento que não assimila o município como um ente integrante da Federação, as palavras de José Afonso da Silva, o qual compreende que “não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação”¹³⁰ e dessa forma refuta totalmente a possibilidade de o município ser considerado um ente federado.

Igualmente, compartilhando da mesma concepção, José Nilo de Castro agrega a esse pensamento a manifestação de que, além de não existir federação de municípios, os mesmos não dispõem de representantes no Senado e muito menos possuem Poder Judiciário¹³¹, o que afastaria totalmente, nessa visão, a possibilidade de considerá-lo um ente da federação.

Ainda, no mesmo cenário de entendimento, Roque Antonio Carazza afirma que os municípios “[...] não integram a Federação”, isto é, não fazem parte do pacto federal¹³²,

¹²⁸ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 68.

¹²⁹ ARAUJO; NUNES JUNIOR, 2014.

¹³⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 479.

¹³¹ CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

¹³² CARAZZA, 2013. p. 188.

justificando tal posicionamento através do argumento de que esses “não participam da vontade jurídica nacional”¹³³.

Dentre aqueles que compactuam da percepção de que o município é sim, um ente federado, Jorge Luiz Bernardi expõe sua posição prelecionando que “[...] os municípios são as células que vão formar os órgãos (estados) que compõem o corpo – a União – no caso denominada de República Federativa do Brasil”¹³⁴.

Nessa mesma linha de pensamento, Alexandre de Moraes manifesta que, ao se observar os artigos 1º¹³⁵, 18¹³⁶, 29¹³⁷, 30¹³⁸ e 34 VII, c¹³⁹, da Magna Carta, constata-se que o município é um ente da federação dotado de autonomia¹⁴⁰. Ainda nessa corrente, Nelson Nery Costa refere que a Constituição de 1988 posicionou o município de forma ímpar, e que, ao observar os artigos 1º e 18 do ordenamento vigente, resta clara a disposição dele como ente federado¹⁴¹.

Helly Lopes Meirelles complementa esse posicionamento, referindo que a Constituição atual “corrigindo falha das anteriores, integrou o município na Federação como

¹³³ CARAZZA, 2013. p. 188.

¹³⁴ BERNARDI, 2011.

¹³⁵ Constituição Federal de 1988. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político (BRASIL, 1988).

¹³⁶ Constituição Federal de 1988. Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

¹³⁷ Constituição Federal de 1988. Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos [...] (BRASIL, 1988).

¹³⁸ Constituição Federal de 1988. Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

¹³⁹ Constituição Federal de 1988. Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] c) autonomia municipal [...];(BRASIL, 1988).

¹⁴⁰ MORAES, 2017. p. 302.

¹⁴¹ COSTA, 2014. p. 72.

entidade de terceiro grau [...] já que sempre fora peça essencial na organização político-administrativa brasileira”¹⁴².

Outrossim, adotando esse panorama de entendimento, demonstra-se claramente que o município tem todas as premissas que o qualificam como ente federado e, diante disso, deve ser considerado e respeitado como os demais entes que compõem a federação.

Giovani da Silva Corralo corrobora essa concepção:

Encontra-se o Município em plenas condições de ser considerado um ente integrante e participe do pacto federativo, seja pelas particularidades e singularidades históricas, sociais, culturais e políticas da Federação brasileira, seja pela sua pertinência e adequação aos princípios e características capitais do federalismo e dos Estados federados¹⁴³.

Portanto, mesmo em respeito às posições contrárias, as quais são salutares para o debate, pode-se afirmar que a Constituição Federal elevou o município a um escalão inédito ao longo da história política Brasileira e, diante de todos fatos e características apontadas, não há como não o considerar um ente federado.

Dessa forma, há de se afirmar que o município, tal qual os demais entes, é dotado de autonomias e competências dispostas no ordenamento constitucional, e é de grande relevância na federação, possuindo um aspecto inovador ao se comparar com as demais federações. Sendo assim,

O peculiar federalismo brasileiro com três dimensões básicas de poder, trazendo o Município como ente político de terceiro grau, com atribuições mais amplas do que a registrada em outras federações, caracteriza-o como parte integrante imprescindível na organização constitucional¹⁴⁴.

Igualmente, Janaína Rigo Santin e Deborah Flores compreendem o município como um dos entes federativos que compõem o Estado federal, e informam que “a Constituição de 1988, em seus artigos 1º e 18, elevou e reconheceu o Município como ente federativo, delegando-lhe a autonomia tão almejada, cumprindo a exigência básica do Estado Federal: a repartição de poderes autônomos”¹⁴⁵.

Nesse sentido, superando as divergências doutrinárias e adotando a linha a qual assimila o compartilhamento do poder nos três entes da federação (e nessa lógica

¹⁴² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 44.

¹⁴³ CORRALO, 2014. p. 170.

¹⁴⁴ JANCZESKI, Célio Arnaldo. Repartição de competências, o Município e o Pacto Federativo. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 78, n. 138, 2008. p. 76.

¹⁴⁵ SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 20, n. 1, p. 56-69, 2006.

reconhecendo o município como um dos entes), mister se faz explanar quanto a algumas características importantes da federação, as quais se encontram presentes na Magna Carta vigente e são relevantes para compreensão de todo o contexto do município como ente federado.

A primeira característica a se pontuar quanto à Federação é a da indissolubilidade prevista expressamente na Magna Carta nos arts. 1º e 60, §4, I¹⁴⁶. Essa característica impede a dissolução da federação, isto é, os entes federativos não podem se desmembrar do todo. Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet, Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero esclarecem: “[...] o caráter indissolúvel da Federação encontrou expressa previsão no texto constitucional e o princípio federativo assume condição de cláusula pétrea [...]”¹⁴⁷.

Quanto a essa impossibilidade de secessão, Alexandre de Moraes salienta que a indissolubilidade do vínculo federativo objetiva a “unidade nacional e necessidade descentralizadora”¹⁴⁸. E complementa afirmando que a previsão constitucional da indissolubilidade afiança que, em caso de qualquer aspiração de separação por parte de um dos entes, poderá ser instituída a intervenção¹⁴⁹.

Ademais, além da indissolubilidade, também são particularidades da Federação: Constituição rígida, soberania do Estado Federal, Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição, repartição de receitas, descentralização política e repartição de competências.

Atentando a todo o exposto, torna-se indispensável, na sequência, um desenvolvimento dos pontos referentes à descentralização política, principalmente no tocante à repartição de competências e suas disposições na Constituição Federal de 1988, voltando um olhar sobre a figura do município nesse novo contexto.

3.2 AS COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO NO ESTADO FEDERAL

A Constituição de 1988 ao preceituar o sistema de Estado Federal, preconiza a descentralização e, diante disso, passa a contar com um sistema de repartição de competências e a definição das autonomias dos seus entes.

¹⁴⁶ Constituição Federal de 1988. Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado (BRASIL, 1988).

¹⁴⁷ SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017. p. 859.

¹⁴⁸ MORAES, 2017. p. 295.

¹⁴⁹ Ibid.

Por meio da repartição de competências, norteia-se todo o estado federal, podendo ser considerada componente elementar para sua configuração¹⁵⁰. É a Magna Carta a responsável por delinear o que cabe a cada um dos entes federativos.

Assim, é crucial compreender que a Constituição Federal rege todo o estado, prevendo as competências aos entes federados, que compartilham de poderes estabelecidos no ordenamento. Desse modo, “a autonomia e seus elementos essenciais (auto-organização e autogoverno) implica uma *repartição de competências legislativas e administrativas constitucionalmente assegurada (no âmbito da Constituição Federal)*”¹⁵¹.

A priori, quanto às competências, concerne esclarecer seu significado, podendo, para isso, serem observados os ensinamentos de José Afonso da Silva, o qual esclarece que “competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”¹⁵².

As competências, portanto, estão dispostas na Magna Carta e são divididas entre os entes da federação através de diferentes formatações, afinal nenhuma federação é igual a outra. Nessa conjuntura, esse arranjo pode assumir configurações variadas, que vão desde formas residuais até as competências inerentes a cada ente¹⁵³.

Cumprir destacar que essa descentralização, através da repartição de competências, “é um pressuposto para que, pela autonomia dos entes, venha a concretizar-se o Estado federal”¹⁵⁴. Assim, a partilha de competências é feita de dois ângulos distintos, definidos na doutrina por sistema vertical ou horizontal. De forma condensada, pode-se afirmar que o sistema vertical prevê as competências concorrentes e o sistema horizontal é aquele que enumera as competências de cada ente, tratando assim das competências privativas.

Ou seja, o sistema horizontal abrange as competências que são consideradas exclusivas de cada um dos entes federados, enquanto na repartição vertical há uma competência concorrente para União, Estados-membros e Distrito Federal, à medida que, para o município, uma competência legislativa complementar.¹⁵⁵

¹⁵⁰ DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 83.

¹⁵¹ SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017. p. 861. (grifou-se).

¹⁵² SILVA, 2013. p. 483.

¹⁵³ STRECK; MORAIS, 2001. p. 160.

¹⁵⁴ BOFF, Salete Oro. **Reforma tributária e federalismo: entre o ideal e o possível**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2005. p. 70.

¹⁵⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

A distribuição das competências também observa o princípio da predominância do interesse. E, por esse ângulo, Giovani da Silva Corralo esclarece:

A repartição de competências segue no Estado federal brasileiro a lógica da predominância de interesse, cabendo à União os assuntos de interesse geral da Federação; aos estados, o interesse regional e, aos municípios, o interesse local; ao Distrito Federal, por sua vez, cabe o acúmulo das competências estaduais e municipais¹⁵⁶.

Destarte, há de se destacar a predominância do interesse, que vai nortear a divisão das competências dentre os entes da federação, configurando o chamado federalismo cooperativo. Seguindo esse contexto, Alexandre de Moraes leciona que “pelo princípio da *predominância do interesse*, à União caberá aquelas matérias e questões de *predominância do interesse geral*, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de *predominante interesse regional* e aos municípios concernem os *assuntos de interesse local*”¹⁵⁷.

As definições de competência estão explícitas na Constituição Federal de 1988, e podem ser observadas da seguinte forma: os arts. 21¹⁵⁸ e 22¹⁵⁹ estipulam as competências da União; observando os arts. 29¹⁶⁰ e 30¹⁶¹ da Magna Carta, constata-se as competências dos municípios, sendo reservada as competências residuais para os estados-membros.

Porém, cabe esclarecer que as competências não se restringem somente às supracitadas, uma vez que o ordenamento constitucional ainda prevê a presença da chamada competência comum, a qual é uma espécie de competência coletiva entre todos os entes.

¹⁵⁶ CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 50.

¹⁵⁷ MORAES, 2017. p. 322. (grifou-se).

¹⁵⁸ Constituição Federal de 1988. Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - Declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; [...] (BRASIL, 1988).

¹⁵⁹ Constituição Federal de 1988. Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual; IX - diretrizes da política nacional de transportes (BRASIL, 1988).

¹⁶⁰ Constituição Federal de 1988. Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos (BRASIL, 1988).

¹⁶¹ Constituição Federal de 1988. Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual (BRASIL, 1988).

Nesse ponto, “são competências comuns entre outras, zelar pela guarda da constituição, das leis e das instituições democráticas; conservar o patrimônio público; cuidar da saúde, da assistência pública, da proteção e da garantia das pessoas portadoras de deficiência [...]”¹⁶².

Ainda, vale destacar que as competências possuem diversas classificações, pois, “o regime de competências pode ser classificado quanto à forma, ao conteúdo, à extensão e à origem”¹⁶³. Aliás, essa repartição de competências tem como escopo garantir o equilíbrio federativo¹⁶⁴.

Em síntese, diante do exposto, pode-se afirmar que as competências participam de duas divisões, sendo elas: 1) Divisão horizontal, onde podem ser enumeradas (exclusiva ou privativas) ou remanescentes; e 2) Divisão vertical: comum ou concorrentes.

Diante desse contexto, as chamadas competências enumeradas estão claramente elencadas na Constituição, são taxativas, enquanto as remanescentes, por sua vez, são aquelas que “sobram para uma entidade após a enumeração das competências de outra entidade federativa”¹⁶⁵.

Quanto às competências e suas divisões, Giovanni da Silva Corralo destaca a forma de como elas são ordenadas na Constituição vigente, referindo assim:

[...] o texto constitucional enumerou competências à União e aos Municípios, recaindo aos Estados a denominada competência residual ou remanescente. A mesma logicidade está presente quando se tem por base as competências comuns e concorrentes¹⁶⁶.

Já, no campo da extensão, as competências alcançam quatro formas, as quais podem ser concorrentes entre todos os entes, comuns, privativas ou exclusivas. As chamadas concorrentes são aquelas que respeitam a hierarquia dos entes, ou, nas palavras de Rafael Augusto Silva Domingues, “consistem na possibilidade que mais de um ente tem de dispor ao mesmo tempo sobre determinada matéria”¹⁶⁷.

Em sequência, cumpre explicar que as competências comuns são aquelas que, respeitando os preceitos constitucionais, os quatro entes federativos podem legislar,

¹⁶² BERNARDI, 2011. (grifou-se).

¹⁶³ CORRALO, 2014. p. 179.

¹⁶⁴ BOFF, 2005.

¹⁶⁵ DOMINGUES, 2010. p. 93.

¹⁶⁶ CORRALO, 2011. p. 51-52.

¹⁶⁷ DOMINGUES, 2010. p. 102.

objetivando uma harmonia nacional¹⁶⁸, enquanto por “competência privativa, deve-se entender aquela exclusiva para desempenhar certas atribuições”¹⁶⁹.

Em suma, as competências podem ser divididas de forma administrativa e legislativa. O artigo 30 da Constituição confere um rol de competências dos municípios, além daquelas que forem de interesse local. Já, no âmbito legislativo, ao município fica determinado perante o artigo 30, I, II da Magna Carta, também a competência suplementar, isto é, a que “consiste na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais [...]”¹⁷⁰.

Coerente com isso, pode-se afirmar que “a repartição de competências é um pressuposto para que, pela autonomia dos entes, venha a concretizar-se o Estado Federal”.¹⁷¹ Destaca-se também que a repartição das competências é feita com base no interesse, que pode ser nacional, regional ou local¹⁷².

Por fim, diante de todo o contexto descrito, também se faz de suma importância esclarecer que a competência para criação de municípios é dos estados-membro, mas cabe ao município a competência para se organizar¹⁷³, conforme previsto na própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30.

Após o entendimento e a compreensão das competências dos entes federativos, em especial as relativas aos municípios, cabe, na continuidade, o estudo das autonomias municipais, verificando o contexto de cada uma concomitantemente com o disposto no atual ordenamento constitucional.

3.3 A AUTONOMIA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Conforme já exposto, a República Federativa do Brasil é constituída por união, estados-membros, municípios e o distrito federal. Atinente às unidades municipais, o país é composto, segundo o último Censo demográfico realizado pelo IBGE¹⁷⁴, por 5.570 municípios, os quais, em conformidade com a Magna Carta, possuem variadas autonomias.

¹⁶⁸ BOFF, 2005.

¹⁶⁹ Ibid., p. 72.

¹⁷⁰ MORAES, 2017. p. 339.

¹⁷¹ Ibid., p. 70.

¹⁷² SANTIN, Janaína Rigo; BITTENCOURT, Jean Carlos Menegaz. Pacto federativo e autonomia legislativa municipal. **História: Debates e Tendências**, Passo Fundo, v. 15, n. 1, p. 101-113, 2015.

¹⁷³ MEIRELLES, 2002.

¹⁷⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em:

Para que se possa compreender as autonomias do município previstas no ordenamento Constitucional vigente, é salutar distinguir autonomia de soberania. “A palavra ‘autonomia’ origina-se do grego, como o resultado da contração das palavras *auto+nomos*, ou seja, o poder de fazer as próprias leis”¹⁷⁵, enquanto a soberania garante que o Estado possa se estruturar e se gerenciar da forma que melhor lhe convir, pois esse é um poder que lhe é específico. Trata-se do “poder de autodeterminação”¹⁷⁶.

Conseqüentemente, dentro do estado federado, somente a união possui soberania, enquanto os demais entes são dotados de autonomias. Lobo, “os Municípios, tal qual os Estados, possuem autonomias, e não a soberania, que repousa na federação”¹⁷⁷. Assim, entende-se que a federação é composta pela partilha de poder entre os entes os quais possuem autonomias, enquanto a união, soberania¹⁷⁸.

Diante disso, “a soberania vem a ser o poder absoluto do Estado, já a autonomia, ainda que represente um poder de auto-organização, está limitada por aquela, sendo a primeira a noção de um poder originário, enquanto a outra, de um poder derivado”¹⁷⁹.

O ordenamento constitucional é regulador no que concerne às competências dos entes da federação. Já, as autonomias são particularidades características de um modelo de estado federado. Através da repartição de competências e por consequência a previsão das autonomias de cada ente, haverá a descentralização.

Nessa perspectiva, cumpre destacar a descentralização do poder como uma particularidade do federalismo, explicitando da seguinte maneira:

[...] o federalismo tem como marca principal a descentralização do poder, que se dá principalmente pela repartição de competências entre pessoas jurídicas de direito público interno, a fim de que essas, isoladamente e em conjunto com as demais, exerçam a direção política e administrativa do Estado Federal¹⁸⁰.

Contudo, não se pode apenas focar diretamente na questão da descentralização do poder sem que se observe isso no âmbito global, uma vez que, ela deverá ocorrer de forma harmônica entre todos os entes. Sendo assim, para que as unidades da federação possam

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

¹⁷⁵ CORRALO, 2014. p. 171.

¹⁷⁶ MEIRELES, 2002. p. 90.

¹⁷⁷ CORRALO, 2014. p. 168.

¹⁷⁸ VARGAS, Ângelo Miguel de Souza. A Autonomia municipal e a competência tributária dos municípios para instituir o imposto sobre serviço - ISS. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 71, 2006.

¹⁷⁹ COSTA, 2014.

¹⁸⁰ VASCONCELOS JUNIOR, Marcos de Oliveira. O federalismo e a posição do município no Estado Federal Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 5, n. 15, 2005.

operar em simetria com os preceitos estabelecidos no ordenamento, é primordial a adequada observação das competências previstas na Magna Carta, bem como, por consequência, as autonomias pertencentes a cada ente, em especial aos municípios.

Nessa lógica, ponderando sobre a harmonia de atuação dos entes com os preceitos estabelecidos no ordenamento constitucional, Janaina Rigo Santin e Jean Carlos Menegaz Bittencourt colaboram:

Pela repartição, proporciona-se maior equilíbrio nas ações, nos deveres, nos direitos e nas responsabilidades dentro da estrutura federal. Assim, nem a União, nem os Estados-membros, nem os municípios têm, por si só, a supremacia das competências que, reguladas rigidamente pela Constituição Federal e seguidas pela Constituição Estadual e pela Lei Orgânica Municipal, dão equilíbrio entre as entidades políticas e darão a concepção do federalismo que é determinado pelo constituinte¹⁸¹.

Todos os entes, portanto, devem respeitar os preceitos e limites fixados no ordenamento para que de fato a repartição proporcione uma harmonia entre eles. Em seguimento a essa linha de raciocínio, há de se observar mais atentamente a figura do município e suas autonomias, uma vez que se trata do ente mais próximo do cidadão.

Assim, quanto aos municípios, cumpre esclarecer que “a Constituição Federal de 1988 passou a conferir ao município todos os poderes inerentes à autonomia: poder de auto-organização, poder de autogoverno, poder de auto legislação e poder de autoadministração”¹⁸².

Nesse contexto, Hely Lopes Meirelles destaca os princípios que endossam as autonomias municipais previstas no âmbito da Constituição Federal vigente:

A atual Constituição da República, além de inscrever a autonomia como prerrogativa intangível do Município, capaz de autorizar até a intervenção federal, para mantê-la ou restaurá-la, quando postergada pelo estado-membro (art. 34, VII, ‘c’), enumera dentre outros, os seguintes princípios asseguradores dessa mesma autonomia: a) *poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria)*; b) *poder de autogoverno, pela eletividade do prefeito, do vice - prefeito, e dos vereadores*; c) *poder normativo próprio*, ou de autolegislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; d) *poder de auto-administração*: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas¹⁸³.

Ante ao exposto, denota-se que a figura do município como ente da federação, além de possuir um caráter inédito, jamais observado em outras épocas, ainda lhe conferiu determinados poderes no seu âmbito organizacional.

¹⁸¹ SANTIN; BITTENCOURT, 2015. p. 101-113.

¹⁸² SANTIN; MATTIA, 2008. p. 182

¹⁸³ MEIRELES, 2002. p. 93. (grifo no original).

Assim, é primordial a compreensão de que o município possui esses princípios asseguradores de autonomia, uma vez que precisa organizar-se para atender aos cidadãos, já que se trata do ente mais próximo das pessoas. É a esfera municipal o lugar de maior convívio e participação local, onde pode ser desempenhada a cidadania através do engajamento de todos na participação social¹⁸⁴.

Nesse ponto, cumpre observar os ensinamentos de Sandra Krieger Gonçalves Silva:

Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco, modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nessa pequena célula, que as pessoas exercem seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no município a escola da democracia [...]¹⁸⁵.

Dessa forma, é na vida nas cidades que as pessoas estão mais próximas dos problemas assim como dos governantes e, justamente por isso, sabem e sentem diretamente em seu cotidiano aquilo que mais lhe aflige ou o que o Estado deixa a desejar. No mesmo viés, é na cidade que os problemas exigem uma satisfação rápida e por isso, “o saneamento básico – água, esgoto, lixo e a limpeza urbana- atrai a competência dos Municípios na medida em que é no seu espaço territorial que esse evento se materializa”¹⁸⁶.

Portanto, é nesse ente que a vida realmente acontece, os problemas são vivenciados e ganham uma dimensão maior, pois impactam diretamente na vida das pessoas. E nesse cenário, “ao se elevar o município a ente federativo, facilitou-se a descentralização da prestação de serviços públicos, bem como se aproximou a população ao poder público municipal”¹⁸⁷.

Por conseguinte, a forma como a autonomia foi delineada na constituição, resultou na descentralização de poderes. Essa descentralização, por sua vez, aproximou a arena de decisões do cotidiano das pessoas, visando a adequar planejamento e resultado adequados com realidade local¹⁸⁸.

¹⁸⁴ ALVES, Rodrigo Luiz. Aplicabilidade do princípio da cidadania no âmbito da gestão pública municipal pelo viés do Estado Democrático de Direito. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 5, n. 15, 2005.

¹⁸⁵ SILVA, 2003. p. 107-108.

¹⁸⁶ CASTRO, 2011.

¹⁸⁷ SANTIN; BITTENCOURT, 2015.

¹⁸⁸ SANTIN; FLORES, 2006. p. 65.

Giovani da Silva Corralo, por sua vez, acentua que “a autonomia dos Municípios brasileiros encontra-se diretamente adstrita às determinações contidas no ordenamento constitucional brasileiro, especialmente no que tange ao interesse local”¹⁸⁹.

Adotando esse entendimento, e corroborando com as lições pertinentes à importância de se observar o município como ente mais próximo dos cidadãos, Fabiana de Menezes Soares define o contexto de forma muito clara:

Antes de serem brasileiras as pessoas, os cidadãos, moram nos Municípios, ‘no burburinho das ruas, onde as crianças correm, os carros passam e as pessoas vivem’, portanto, são nos municípios, nas cidades que as necessidades públicas e a noção de bem-estar emergem e sua satisfação se faz urgente¹⁹⁰.

Portanto, quando se trata do chamado interesse local, há de se refletir sobre determinados aspectos que vão impactar diretamente determinado nicho. Isto é, deve-se ressaltar aquilo que é de interesse local. Sob esse aspecto, “o Município pode e deve exercer a competência suplementar prevista no artigo 30, II¹⁹¹, da Constituição”¹⁹².

De fato, com base no explicitado, é inquestionável o avanço no tratamento que a Constituição Federal de 1988 proporcionou aos municípios no ordenamento vigente. Porém, ao tratar das autonomias desse ente federado, é necessária a compreensão de que essa partilha do poder não exprime um afinamento central, mas, pelo contrário, um intuito de maior equiparação e equilíbrio dos entes¹⁹³.

Diante do exposto, sintetizando o que foi explanado até o momento quanto às autonomias municipais, pode-se compreender que

A autonomia municipal é a faculdade que o Município tem, assegurada pela Constituição da República, de auto-organizar-se politicamente, por meio de lei própria (Lei Orgânica Municipal), de autogovernar-se, de legislar, originária ou supletivamente, sobre assuntos de interesse local e de auto administrar-se, gerindo seus próprios negócios e serviços públicos locais e dispondo livremente sobre eles, respeitados o sistema constitucional das competências e as restrições que a mesma Constituição Federal lhe impõe¹⁹⁴.

Enquanto ente federado, o município possui determinadas competências e autonomias, as quais o permitem realizar sua administração e, dessa forma, legislar sobre

¹⁸⁹ CORRALO, 2014. p. 174.

¹⁹⁰ SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito administrativo de participação: cidadania, Direito, estado e município**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 144.

¹⁹¹ Constituição de 1988. Art. 30 [...] II, compete aos Municípios: - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. [...] (BRASIL, 1988).

¹⁹² CORRALO, 2014.

¹⁹³ BOFF, 2005. p. 74.

¹⁹⁴ SANTIN; BITTENCOURT, 2015.

assuntos concernentes ao âmbito local, bem como estruturar e gerenciar os serviços públicos que irão atender aos municípios.

Ademais, deverá haver a perfeita compreensão e o discernimento de que essas autonomias acima elencadas são um direito do ente municipal, o qual pode deles usufruir desde que respeitadas as demarcações efetuadas pela Carta Magna.

Destarte,

Tanto os Estados -membros, o Distrito Federal como os Municípios têm sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar seu governo e prover sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça¹⁹⁵.

Nessa perspectiva, cabe a análise pontual de cada uma das autonomias conferidas aos municípios na qualidade de ente da federação mais próximo da população. Entretanto, convém observar que, apesar de alguns doutrinadores defenderem três diferentes tipos de autonomias pertencentes aos municípios, no presente trabalho será adotada a linha de entendimento do doutrinador Giovani da Silva Corralo.

Dessa forma, na sequência, será abordado o aspecto de cada uma das seguintes cinco autonomias municipais: 1) política; 2) administrativa, 3) auto-organizatória, 4) legislativa e 5) financeira, respeitando os demais ensinamentos, mas, desde já, compactuando da mesma compreensão do citado autor.

3.3.1 A autonomia política do município brasileiro

Ao se observar o modo como era realizada a escolha dos prefeitos e governantes locais ao longo da história, pode-se constatar que com o advento da Magna Carta de 1988 ocorreram expressivas modificações no tocante à definição dos governantes e a autonomia política dos municípios.

Quando se recapitulam os diversos momentos políticos vivenciados no país, percebe-se que, mesmo com a previsão de autonomia do município em algumas Constituições, a cultura da centralização acrescida de interesses dos detentores do poder, sobressaiu-se ao longo de muito tempo.

Hely Lopes Meirelles retrata muito bem a história do município brasileiro, elencando diversos pontos relevantes no tocante a eles nas Constituições ao longo dos anos. Dentre eles,

¹⁹⁵ MEIRELLES, 2002, p. 91.

há de se destacar a figura do município na Constituição de 1891 perante um Estado totalmente centralizador do poder e das decisões. Sob esse viés, o referido autor retrata: “Nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo o Município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia”¹⁹⁶.

Na verdade, o que se constata ao rememorar a trajetória política, principalmente no tocante às autonomias dos municípios, é sintetizado da seguinte forma: “[...] ao longo da história brasileira, o conteúdo da autonomia municipal não se manteve uniforme, nem esteve infenso aos interesses da Coroa, às vicissitudes dos regimes, nem aos caprichos dos ditadores ou tecnocratas”¹⁹⁷.

Dessa forma, desmembrando-se o contexto supracitado, percebe-se que, mesmo havendo, por muitas vezes, a previsão de uma certa autonomia municipal, somente com a promulgação da Magna Carta de 1988 ela ocorreu de fato, já que, até então, perpassava por momentos de maior ou menor existência, mas jamais chegando ao estágio atual.

Em diversos períodos, por exemplo, o direito de escolha foi tolhido, e por consequência “a autonomia política foi atingida diretamente pela regra de nomeação de prefeitos de capitais, de estâncias e de municípios de Segurança Nacional [...]”¹⁹⁸.

Levando em consideração a forma como o município foi tratado historicamente, não há como deixar de se destacar os avanços adquiridos em face da consolidação de diversas categorias de competências e autonomias desse ente, as quais somente foram realmente alcançadas com o advento da Magna Carta de 1988.

Dentro do contexto político-histórico, o cidadão, por muito tempo, permaneceu como mero expectador na construção de políticas públicas e na tomada de decisões. Nem todos tinham acesso ao governo ou voz ativa para demonstrar seus anseios e, por muitas vezes, aqueles que podiam participar ativamente representavam somente determinadas classes ou nichos sociais, e não a grande maioria.

Porém, o Código Eleitoral trouxe a determinação de que o sufrágio é universal e, concomitantemente a isso, “em profunda modificação, a Constituição de 1988 assegurou a todos os Municípios o direito de seus eleitores escolherem, por eleição, seus Executivos locais”¹⁹⁹.

¹⁹⁶ MEIRELLES, 2002. p. 40.

¹⁹⁷ PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia Municipal no Estado Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 36, n. 142, 1999. p. 149.

¹⁹⁸ PIRES, 1999.

¹⁹⁹ COSTA, 2014.

Assim, com o sufrágio universal, o direito ao voto teve um progresso, paralelamente ao seu alargamento, passando a ser “a extensão do direito de voto a todos os cidadãos capazes de o exercerem, sem distinção de sexo, instrução, riqueza [...]”²⁰⁰.

Portanto, quando se examina a autonomia política dos municípios, deve-se ter bem claro que sua essência trata da eletividade, isto é, a capacidade para escolher seus representantes no âmbito executivo e legislativo municipal. A mesma capacidade que foi tolhida por longos períodos de coronelismo e/ou ditaduras vivenciados na história política nacional.

Com o advento da Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965, seguida da Constituição Federal de 1988, esse poder de escolha dos representantes passou a estar regulamentado legalmente, tornando, assim, o município livre para efetuar a escolha dos seus representantes políticos. Essa escolha, por sua vez, será realizada em conformidade com aquilo que os eleitores locais entenderem ser mais adequado para o seu município.

Nessa linha, define Horacio Augusto Mendes Sousa:

[...] a autonomia política municipal significa a possibilidade de o Município, no seu respectivo território, por meio da sociedade local, eleger seus próprios agentes políticos, ou seja, o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Vereadores, representantes dos munícipes no Poder Legislativo local (CRFB/88, art. 18 c/c art. 29)²⁰¹.

Porém, mesmo possuindo a autonomia na escolha do prefeito, vice-prefeito e vereadores, vale lembrar que todo o processo eleitoral deve seguir as normas estabelecidas pela União, pois é dela a competência para legislar nessa seara.

No tocante à legislação eleitoral, há de se referir que, conforme supracitado, o Código Eleitoral Brasileiro, estabelecido ainda na década de sessenta, através da Lei nº 4.737/1965, logo em seu artigo 1º, assim define: “Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado”²⁰².

Em todo o ínterim em que se vivenciou períodos de ditadura, centralização absoluta ou castração de direitos, ao se implantar uma legislação que venha garantir o direito de votar e ser votado para todos aqueles que estejam de acordo com os preceitos legais, está-se diante de avanço significativo na forma de escolha dos governantes.

²⁰⁰ MEIRELLES, 2002. p. 95.

²⁰¹ SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Fundamentos do direito econômico municipal. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 14, n. 48, 2013. p. 58.

²⁰² TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO. **Código eleitoral comentado e legislação complementar**. Rio de Janeiro: EJE/SAD/CADOC, 2012. Disponível em: <http://www.tre-rj.gov.br/eje/gecoi_arquivos/arq_071809.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

Porém, ainda que o Código Eleitoral represente um grande avanço na esfera política, há de se destacar o artigo 29, da Constituição Federal de 1988, o qual estipulou as normas quanto a eletividade no âmbito municipal, fixando o tempo de mandato e a forma do pleito²⁰³.

Em suma, “a autonomia política denota as escolhas dos governantes locais (prefeito, vice-prefeito e vereadores) pela população, em eleições periódicas, secretas e universais”²⁰⁴. Trata-se de um avanço inquestionável, o qual garante que os cidadãos são os detentores do poder de escolha dos seus governantes.

Em conformidade com o disposto na Magna Carta e na legislação eleitoral, pode-se referir a duração de quatro anos para o mandato dos representantes eleitos, bem como a fixação do primeiro domingo de outubro para realização do pleito local, como algumas das principais características das eleições municipais.

As demais especificidades são apontadas por Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Junior no seguinte contexto:

[...] na escolha, mandato e posse dos governantes, foi determinada a observância das seguintes regras: a) eleição do Prefeito, do Vice- Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País; b) eleição do Prefeito e do Vice- Prefeito no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77 da Constituição Federal no caso de municípios com mais de duzentos mil eleitores (segundo turno dentre os mais votados, em caso de não atingimento de maioria absoluta, não computado os votos em branco e os nulos - §§2º e 3º do art. 77); c) posse do Prefeito e do Vice- Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição²⁰⁵.

Refletindo acerca de todo o contexto político moderno, e realizando um cruzamento com o resgate histórico, pode-se perceber a discrepância das autonomias municipais atuais quando comparadas ao que ocorria no passado nos municípios.

Diante disso, o advento da Constituição de 1988 e por consequência a elevação do município ao patamar de ente federado representa um avanço sem precedentes na forma de escolha dos representantes. Observando a evolução ocorrida, principalmente quanto à autonomia política dos municípios, percebe-se que essa se concretiza através da possibilidade de se eleger os gestores locais.

²⁰³ COSTA, 2014.

²⁰⁴ CORRALO, Giovanni da Silva. **Direito administrativo da segurança e poder municipal**: comentários ao Estatuto Geral das Guardas Municipais. Curitiba: Juruá, 2016. p. 28.

²⁰⁵ ARAUJO; NUNES JUNIOR, 2014. p. 371-372.

Nesse contexto, deve-se referir que o artigo 14²⁰⁶ § 1º, da Constituição Federal preceitua que os brasileiros de idade entre 18 a 70 anos são obrigados ao alistamento eleitoral, sendo facultado o voto para aqueles que possuem entre 16 e 18 anos, analfabetos e maiores de 70 anos. Assim, Alexandre de Moraes leciona:

O direito de sufrágio é a essência do direito político, expressando-se pela capacidade de eleger e de ser eleito. Assim, o direito de sufrágio apresenta-se em seus dois aspectos: capacidade eleitoral ativa: - (direito de votar- alistabilidade) - capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado – elegibilidade)²⁰⁷.

Conforme já exposto, cabe à União legislar sobre temas eleitorais, e nessa seara, a Constituição Federal irá referir quais são os requisitos para elegibilidade, bem como as hipóteses de inelegibilidade e incompatibilidade. Assentam no âmbito da autonomia política do município as situações referentes à cassação de mandato na esfera municipal.

Nesse contexto, afirma Giovanni da Silva Corralo:

Por fim, também se encontra sob o manto da autonomia política do Município, a cassação do mandato do prefeito e dos vereadores, não somente no que diz respeito ao mérito da decisão, que compete à Câmara Municipal, mas também na definição das respectivas infrações e procedimentos²⁰⁸.

Dessa forma, nos casos em que ocorrer infração político-administrativa por parte dos representantes do poder executivo, o município tem autonomia para agir, determinando quais os procedimentos serão tomados, através do Decreto-Lei nº 201/67, o qual dispõe sobre a responsabilidade de prefeitos e vereadores.

Por outro lado, cabe referir que a autonomia política municipal não vislumbra só esse cenário de democracia representativa, também se materializando além das questões pertinentes ao voto. Trata-se da democracia participativa, preconizada no artigo 14, incisos I, II, III da Constituição Federal.

Por democracia participativa entende-se aquele processo que vai além do voto, isto é, se criam e oportunizam mecanismos de participação de todos os cidadãos nas questões pertinentes às políticas locais. O que se persegue é uma aproximação do poder decisório do Estado com as pessoas.

²⁰⁶ Constituição Federal de 1988. Art. 14 [...] §1º: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (BRASIL, 1988).

²⁰⁷ MORAES, 2017. p. 246.

²⁰⁸ CORRALO, 2014. p. 203.

Dentro dessa ótica,

Em sua essência a democracia participativa é caracterizada por um conjunto de pressupostos normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva dentro de uma agenda previamente determinada de assuntos. Pode-se afirmar que a democracia participativa impõe o exercício da cidadania nos atos de governo, significando, em última análise, um sistema no qual os cidadãos possam efetivamente participar das decisões políticas fundamentais²⁰⁹.

Ademais, conforme supracitado, a própria Constituição Federal trouxe a previsão legal da democracia participativa, através da preconização dos diversos instrumentos de participação cidadã, dentre os quais podem-se destacar o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Nesse mesmo âmbito, Etelvina Dagnino leciona:

A Constituição de 1988, através de seu artigo 1º e da criação dos conselhos gestores para a formulação de políticas públicas, além da inclusão de mecanismos como o plebiscito, referendo, audiência pública e tribuna popular, acabou consagrando o princípio da participação, estendendo-a para além do direito de voto²¹⁰.

Assim sendo, a evolução do município na seara política garantiu, no âmbito da autonomia municipal, uma série de conquistas que englobam desde a eletividade do prefeito, vice-prefeito e vereadores, como o incentivo de aproximação do cidadão para com os detentores do poder, através do ofertamento de mecanismos de democracia participativa.

3.3.2 A autonomia auto-organizatória do município brasileiro

O artigo 29²¹¹ da Constituição Federal estabelece que os municípios serão regidos por uma Lei Orgânica, afirmando, assim, a chamada autonomia auto-organizatória. Trata-se de uma autonomia que proporciona ao município o condão de sua organização. Dessa forma, é a Lei Orgânica de cada município que irá definir e nortear o funcionamento e as normas às quais esse ente deverá se ater.

A Lei orgânica, portanto, é o instrumento que rege toda a organização do município e, justamente por isso, nela devem constar os procedimentos e as regras acerca das matérias

²⁰⁹ BIANCHINI, Fernando Novelli. **Democracia representativa sob a crítica de Schmitt e democracia participativa na apologia de Tocqueville**. Campinas: Millennium, 2014. p. 15.

²¹⁰ DAGNINO, Etelvina. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p. 141.

²¹¹ Constituição Federal de 1988. Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos [...] (BRASIL, 1988).

previstas no artigo 29, I da Constituição Federal. Através da referida lei, será estabelecida a organização municipal quanto ao pleito eleitoral, posse do executivo e legislativo, quantidade de vereadores, dentre outros.

Porém, nem sempre o município deteve essa autonomia. Em épocas passadas, era uma lei estadual o documento que guiava as atividades municipais. Com exceções de poucos Estados, que desde o início da República garantiram que os municípios pudessem se auto-organizar, todos os demais Estados da federação utilizavam-se desse documento organizatório²¹².

Diante desse cenário, pode-se afirmar que até a promulgação da atual Constituição, os municípios eram “[...] criados e organizados pelos Estados conforme leis orgânicas de competência estadual”²¹³.

Ao fazer uma reflexão retroativa nesse âmbito, levando em consideração o contingente populacional, a dimensão física e todas as dessemelhanças que assolam o país, percebe-se que é ilógico e incoerente que um Estado-membro implemente uma lei norteadora que possa ser aplicada de igual forma para todos os municípios daquele Estado²¹⁴.

Ao ser criada a Lei Orgânica, deverá observar que cada município tem suas particularidades e características próprias, as quais devem ser levadas em consideração para a execução de um planejamento eficiente e condizente com a realidade local.

Além do mais, há uma necessidade de ser respeitado os prazos legais e o quórum exigido para a promulgação das Leis Orgânicas municipais. Nesse sentido, “as leis orgânicas devem ser votadas em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, com aprovação de dois terços dos membros da Câmara de Vereadores, com promulgação pela própria Câmara [...]”²¹⁵.

Outro fator importante a ser observado é que, por mais que a atual Magna Carta tenha conferido aos municípios a autonomia auto-organizatória, todo e qualquer ato disposto ou regulado na Lei Orgânica municipal deverá estar em conformidade com a legislação maior.

Assim, diante do manifestado quanto à autonomia auto-organizatória, pode-se sintetizar:

O artigo 29 da Constituição Federal disciplina que os Municípios brasileiros reger-se-ão por Lei Orgânica elaborada pelas Câmaras Municipais, que pode ser chamada

²¹² COSTA, 2014.

²¹³ SILVA, 2013. p. 649.

²¹⁴ RESENDE, Antônio José Calhau de. Autonomia municipal e lei orgânica. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, 2008. p. 26.

²¹⁵ ARAUJO; NUNES JUNIOR, 2014. p. 371.

de ‘Constituição Municipal’, já que vai determinar toda a organização política, financeira e administrativa do Município e os direitos de seus cidadãos, observados os limites constitucionais previstos nas Constituições Federal e Estadual²¹⁶.

Portanto, além de possuírem a autonomia política, que lhes confere o direito à eletividade, os municípios contam também com a autonomia auto-organizatória (dentre outras), a qual fixa as regras norteadoras locais, estipulando como deve-se dar o funcionamento do município ante aos interesses locais.

3.3.3 A autonomia administrativa do município brasileiro

Há de se destacar, na sequência, a autonomia administrativa, a qual possibilita que o município organize toda a administração de serviços em seu âmbito local, e encontra-se prevista no artigo 30, III a IX da Constituição Federal vigente.

Trata-se de uma autonomia que permite que a administração dos serviços locais seja realizada pelos municípios²¹⁷, e dessa forma, possui uma amplitude quanto à organização e ao funcionamento da estrutura administrativa municipal, na consecução de políticas locais.

Nas palavras de Giovanni da Silva Corralo, observa-se que

A autonomia administrativa tem por escopo a organização da administração municipal, sua estrutura em órgãos públicos e em cargos, empregos e funções, bem como o desenvolvimento das atividades administrativas que caracterizam o poder municipal: serviços públicos, polícia administrativa, fomento, intervenção direta e intervenção indireta. Abarca a administração em sentido objetivo e subjetivo, ou seja, sua organização e funcionalidade²¹⁸.

Outra característica a ser destacada é a expressão *interesse local*, uma vez que a “autonomia administrativa compreende a gestão dos serviços locais, isto é, aqueles em que o interesse municipal é maior do que o federal ou o estadual”²¹⁹.

Os serviços prestados pelos municípios podem ser realizados de forma direta, ou fracionados através da descontração, em que a execução de determinado serviço pode ser transferida para outro órgão criado através de lei, mas que se mantém “vinculado hierarquicamente às autoridades administrativas superiores, ou pela descentralização

²¹⁶ SANTIN; BITTENCOURT, 2015. p. 108.

²¹⁷ SANTIN; FLORES, 2006. p. 64.

²¹⁸ CORRALO, 2016. p. 28.

²¹⁹ COSTA, 2014.

administrativa a qual perante o controle da administração direta, são criados novos entes para fomentar políticas públicas”²²⁰.

Por esse ângulo, Hely Lopes Meirelles leciona que cabe aos municípios não somente os serviços públicos de forma direta, mas também aqueles que podem ser executados através da descentralização²²¹.

Nesse contexto, Giovani da Silva Corralo informa quais são os entes da administração indireta que podem ser criados no âmbito municipal:

Autarquias: pessoas jurídicas de direito público, instituídas quando for necessária a descentralização administrativa e financeira para execução de atividades típicas do Estado. O regime jurídico das autarquias é similar ao da administração direta; fundações: pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, criadas ora para atuarem como se autarquias fossem, ora para buscar os fins previstos no Código Civil para as fundações (fins morais, assistenciais, e culturais); consórcios: pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, formados pela união de pessoas políticas – União, Estados, Distrito federal e Municípios, para a resolução de problemas comuns. É o mais intenso instrumento de pactuação entre os entes federados; empresas públicas: pessoas jurídicas de direito privado, criadas tanto para a exploração de atividade econômica, quanto para prestação de serviços públicos, com capital 100% público, podendo assumir quaisquer das formas admitidas em direito; sociedades de economia mista: pessoas jurídicas de direito privado, também instituídas para a exploração de atividade econômica ou prestação de serviços públicos. A diferença com as empresas públicas reside na sua organização, sempre na forma de sociedade por ações, e na participação do capital privado, que sempre ocorrerá, garantindo-se ao poder público a maioria das ações ordinárias com direito ao voto²²².

Sendo assim, a autonomia administrativa garante ao município a “administração própria para manter e prestar serviços de interesse local”²²³, independentemente se serão executados pela administração na sua forma direta ou indireta. Afinal, os serviços públicos locais relacionam-se diretamente com a vida dos munícipes, isso é, referem-se à vida urbana local, como transporte, saneamento, educação, saúde, sinalização de trânsito, dentre outros²²⁴.

Dessa forma, no âmbito municipal, visando atender as demandas locais, podem ser desenvolvidas atividades administrativas diversas, perseguindo a concretização de políticas públicas que atendam os reais anseios da população. Essas atividades podem ser elencadas em serviços públicos, polícia administrativa, fomento e intervenção direta ou indireta.

Por esse viés, pode-se concluir que

²²⁰ CORRALO, 2016.

²²¹ MEIRELLES, 2002.

²²² A administração indireta brasileira encontra respaldo legal no art. 37 da Constituição, no Decreto-Lei 200/67 e na Lei nº 11.107/05 (CORRALO, 2014). (grifou-se).

²²³ SILVA, 2013.

²²⁴ COSTA, 2014.

A autonomia administrativa, em apertada síntese, traduz o poder e a obrigação dos Municípios de exercerem eficientemente as suas atividades administrativas, em quaisquer dos setores da sua atuação, ou seja, no poder de polícia municipal, na prestação dos serviços públicos municipais, no ordenamento econômico municipal e no ordenamento social municipal (CRFB/88, art. 30, V, VI, VII)²²⁵.

Assim sendo, os municípios possuem autonomia para sua administração, podendo realizar os serviços públicos de forma direta ou fracioná-los, isto é, dentro de sua área de atuação, podem recorrer a criação de novas pessoas jurídicas visando o auxílio para execução de tarefas concretizadora das políticas públicas locais.

3.3.4 A autonomia legislativa do município brasileiro

Assim como a autonomia auto-organizatória, a autonomia legislativa em âmbito municipal também deve ser norteada pelo interesse local, isto é, o município possui uma liberdade que lhe permite legislar sobre determinados assuntos que representem interesse local.

Quanto a esse aspecto, deve-se observar se o interesse do município em determinado assunto se sobressai aos demais entes, gerando, assim, a autonomia para legislar. Essa autonomia pode transcorrer, inclusive, de forma suplementar, quando o município, diante de um real interesse local, poderá suplementar a legislação em matérias que primeiramente não seriam de sua alçada, mas que justificam a suplementação.²²⁶

Sendo assim, “a função legiferante, ou seja, o poder de constituir normas jurídicas num ordenamento jurídico municipal, é autonomia importantíssima para que ocorra desenvolvimento e adoção de políticas públicas locais eficazes e conforme o interesse local”,²²⁷ afinal, a elaboração de leis em âmbito local aumenta consideravelmente a possibilidade de aproximação daquilo que a comunidade persegue em face do que será legislado.

A Magna Carta vigente, em seu artigo 59²²⁸, preceitua que o processo legislativo será composto de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

²²⁵ SOUSA, 2013. p. 59.

²²⁶ COSTA, 2014.

²²⁷ SANTIN; BITTENCOURT, 2015. p. 108.

²²⁸ Constituição Federal de 1988. Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções (BRASIL, 1988)

Nessa seara, a Câmara Municipal de Vereadores passa a obter uma incalculável importância, haja vista que é nessa casa que ocorrerá a órbita legislativa em âmbito local. Ademais, trata-se de um órgão indispensável, pois, “sem o legislativo municipal, não há que se falar em espécies legislativas que conformam o sistema jurídico municipal”²²⁹.

Nesse contexto, cabe à Câmara Municipal de Vereadores as funções de legislar, assessorar, deliberar e, também de fiscalizar e apreciar os atos e contas do Poder Executivo local²³⁰. Entretanto, a nível municipal, não é somente a Câmara de Vereadores que possui a autonomia de legislar, uma vez que o poder Executivo também poderá realizar atos de caráter legiferante.

Nesse aspecto, Nelson Nery Costa esclarece que a “legislação local abrange não apenas as leis votadas pela Câmara e promulgadas pelo prefeito, mas também os Regulamentos emanados do Executivo, em matéria que tem tal atribuição”²³¹.

Igualmente, destacando a importância de se observar a consecução da autonomia legislativa em ambos os poderes (executivo e legislativo), Jair Eduardo Santana define como competências legislativas “aquelas que se corporificam pela atuação normativa da Câmara Municipal em conjugação com a participação do prefeito”²³².

Em suma, a “autonomia legislativa: é a possibilidade do município de elaborar o seu sistema normativo local, a seguir as espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição – aplicadas nos termos da Lei Orgânica, sujeitas ao controle de constitucionalidade”²³³.

Ante ao exposto, observa-se que a autonomia legislativa municipal se encontra sob o manto da validade da Lei Orgânica Municipal, em consonância com a limitação designada pela Constituição Federal e Estadual²³⁴, e é norteada pelo interesse local.

3.3.5 A autonomia financeira do município brasileiro

Conforme demonstrado até o momento, o município brasileiro passou a fazer parte dos entes federados através da promulgação da Constituição Federal vigente e, por consequência desse novo modelo, adquiriu competências e autonomias municipais em diferentes searas.

²²⁹ CORRALO, 2014. p. 234.

²³⁰ CORRALO, 2008.

²³¹ COSTA, 2014. p. 138

²³² SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 91.

²³³ CORRALO, Giovanni da Silva. O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo. **História: Debates e Tendências**, Passo Fundo, v. 15, n. 1, p. 128-139, 2015.

²³⁴ CORRALO, 2014.

Entretanto, há de se refletir que, a partir do momento em que assume diversas responsabilidades, haverá a necessidade de esse ente estar dotado de receitas financeiras que permitam a execução daquilo que lhe cabe, pois, diante do acréscimo de funções conseqüentemente, ocorre o aumento de gastos²³⁵.

Nesse sentido, objetivando a garantir a autonomia dos entes, a Magna Carta conferiu a competência tributária, permitindo a instituição e a arrecadação de tributos²³⁶, ou seja, “a autonomia financeira repousa na instituição dos tributos municipais (impostos, taxas e contribuições) e na aplicação dos seus recursos [...]”²³⁷.

Nesse cenário, para a consecução daquilo que lhe compete, isto é, para a concretização das ações municipais através da execução de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades locais, o município terá autonomia para recolher tributos, exercendo, assim, a autonomia financeira.

A autonomia financeira nessa óptica, é descrita nas palavras de Nelson Nery Costa como: “o poder para arrecadar os seus tributos e aplicar suas rendas, de acordo com os respectivos orçamentos, vem a se constituir na autonomia financeira”²³⁸.

O artigo 30, III, da Constituição Federal dispõe que compete ao município instituir e arrecadar tributos de sua competência, corroborando assim com a autonomia financeira municipal. Dessa forma, “arrecadado o tributo pelo Município, fica a critério da Administração local a aplicação, não dependendo do Estado- Membro ou da União, devendo apenas haver previsão orçamentária”²³⁹.

Porém, mesmo diante dessa garantia constitucional, percebe-se, na realidade prática, que os pequenos municípios padecem com a falta de recursos para execução de suas políticas. Não é proporcional o repasse da responsabilidade na execução de tarefas em áreas importantes com os recursos necessários para sua consecução.

Corroborando com esse entendimento, Giovanni da Silva Corralo enfatiza: “o ideal é que, para cada assunção de responsabilidades estaduais ou federais, o Município tivesse o total ressarcimento dos ônus oriundos desses encargos, [...]” pois a diminuição de receitas

²³⁵ MARRA, Natália Cardoso. Cooperação interinstitucional como instrumento de formação de regiões metropolitanas. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 11, n. 35, 2010.

²³⁶ MACHADO SEGUNDO, 2005.

²³⁷ CORRALO, 2016. p. 29.

²³⁸ COSTA, 2014. p. 126.

²³⁹ Ibid., p. 127.

acaba gerando certa dependência da União, o que afeta diretamente a autonomia e o pacto federativo²⁴⁰.

Não há como pensar nas diversas autonomias sem que haja receitas suficientes para a execução das políticas públicas, haja vista que, ficar na dependência dos demais entes aguardando recursos adequados, vai de encontro com os princípios federativos.

A Constituição Federal estipula em seu artigo 156 quais são os tributos que competem ao município, e, somado isso, também ocorrem repasses da União (arts. 153, §5, II, 158, I-II, e 159, I, b) e do Estado-membro (arts. 158, III-IV, e 159§3º)²⁴¹.

Desse modo, pode se afirmar que

há um longo caminho a ser perfilhado pelos municípios brasileiros que no atual contexto, fazem gestão de aproximadamente 15% da receita pública nacional (a União fica com 60% e os Estados 25%), o que demonstra uma grande dependência das transferências voluntárias dos recursos dos Estados e da União²⁴².

Em virtude dos aspectos apresentados ao longo do presente capítulo, percebe-se o grande avanço alcançado pelos municípios ante a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual estipulou a forma de estado e de governo, elevando o município à posição de ente federado. Porém, é salutar a compreensão de que, diante e a partir do momento em que foram dotados de competências e autonomias, os municípios necessitam necessariamente de receitas adequadas para a consecução das tarefas que lhe cabem.

Visando a debater a preocupação com relação à autonomia financeira dos municípios em face da falta de recursos, reuniram-se, em junho de 2016, em Brasília, prefeitos de inúmeras cidades brasileiras. Esse encontro resultou na publicação da cartilha intitulada “Pacto Federativo – encontro com prefeitos”, a qual, logo em suas palavras iniciais, expõe claramente a situação dos municípios sintetizada da seguinte forma:

Desde a redemocratização, os Municípios brasileiros passaram de um momento de auspiciosas expectativas, para uma realidade angustiante. A Constituição Cidadã de 1988 definiu novas fontes de recursos, com patilha de tributos federais e estaduais

²⁴⁰ DUARTE, Claudio Hiran Alves. Leasing financeiro: em qual município deve ser recolhido o ISS? **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 15, n. 51, p. 45-60, 2014.

²⁴¹ MEIRELLES, 2002.

²⁴² CORRALO, Giovani da Silva. **A autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição brasileira**. 2006. 304 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba: 2006. p. 266. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp008852.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

para as cidades. Porém, desde então, a União passou a transferir para os Municípios uma série de obrigações sem uma contrapartida em recursos públicos²⁴³.

Diante disso, se observa que há uma necessidade latente de revisar os repasses efetuados para os municípios, afinal, é no município que ocorre a convivência entre as pessoas e a vida realmente se efetiva. Todos os problemas tornam-se maiores no município, pois as pessoas que ali vivem sentem em seu cotidiano a falta da concretização de inúmeras políticas públicas, que na maioria das vezes não podem ser executadas por falta de recursos.

Dessa forma, se constata que

[...] o município brasileiro tem muito ônus e pouco bônus. Assume todas as responsabilidades na organização da cidade, dos serviços públicos locais, com atribuições político-administrativas abrangentes a todo território do município. Mas quando se quantifica a repartição tributária nos entes federativos, verifica-se o quanto o Município é prejudicado, em uma voracidade centralizadora de recursos por parte da União²⁴⁴.

Portanto, levando em consideração todos os aspectos abordados acerca da federação, bem como a forma como o município foi tratado pela atual Magna Carta vigente, resta ratificado o caráter inédito da elevação desse ao patamar de ente federativo e, por consequência, detentor de autonomias e competências.

Todavia, apesar de esse posicionamento ser um grande avanço quando comparado a toda trajetória histórica a que os municípios foram submetidos, ainda resta um longo caminho a ser trilhado para que as autonomias não sejam apenas previsões constitucionais e possam existir na prática.

É na cidade onde a vida das pessoas de fato intercorre e é na cidade que todas as carências de políticas públicas são sentidas fortemente e necessitam de concretização. Quanto às pessoas com mobilidade reduzida, isso se torna ainda mais clamoroso. Porém, conforme já abordado ao longo do presente capítulo, por mais que os municípios possuam autonomias, precisam necessariamente dispor de recursos financeiros adequados, para que somente assim, possam ofertar cidades mais dignas a todos.

Também, após análise de todos esses pontos abordados ao longo dos dois capítulos já enfrentados, resta saliente a importância das políticas públicas urbanísticas nas cidades, uma

²⁴³ BRASIL. Senado Federal. **Pacto Federativo**: encontro com prefeitos. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://www.oim.tmmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/DE101B97-B0D7-9C27-EF97F8F0F96691A101072015083710.pdf&i=2981>. Acesso em: 29 mar. 2018.

²⁴⁴ SANTIN; BITTENCOURT, 2015. p. 105.

vez que a legislação confere essa abertura ao município, e, portanto, esse ente federativo possui um espaço de atuação para conduzir planos locais que atendam ao interesse público.

Há um espaço de atuação que pertence ao município e é através dele que podem ser efetivadas medidas urbanísticas para concretização de inúmeros direitos fundamentais legalmente estipulados e estabelecidos para todas as pessoas, independentemente de suas limitações físicas ou de mobilidade.

Deve-se averiguar, na sequência, o plano de mobilidade urbana e o direito à cidade para que se possa compreender melhor de que forma os municípios podem atuar, qual o seu espaço para operar, bem como quais são as consequências de sua inércia ou omissão nas políticas referentes ao meio urbano local.

CAPÍTULO III – O MUNICÍPIO E A ACESSIBILIDADE URBANA

Diante do exposto ao longo do presente trabalho, percebe-se o quão fundamental é que o município cumpra com os preceitos legais estabelecidos e proporcione a acessibilidade no meio urbano. Isso contribuirá diretamente para que todos aqueles que vivem nas cidades possam usufruir tanto do mobiliário público quanto dos serviços ofertados pelo poder público, em condições de igualdade.

A acessibilidade no meio urbano torna-se elemento medular para estabelecer a igualdade de oportunidades de acesso e convivência entre os munícipes, sejam eles adultos, idosos, crianças, gestantes, enfim, todos que habitam a cidade, independentemente de seus atributos ou das suas diversas características.

As pessoas não podem ficar adstritas ao fato de possuírem limitações ou não. Segundo os preceitos constitucionais, todos devem ter garantido o acesso a qualquer repartição pública ou espaço de lazer disponibilizado no município, afinal, perante a Magna Carta vigente, todos têm o direito à livre locomoção nas cidades.

Nesse sentido, a livre locomoção no meio urbano é um pressuposto para a concretização de um dos princípios basilares do ordenamento, o princípio da dignidade da pessoa humana.

Não há como discorrer sobre dignidade sem que se considere o direito à igualdade e à liberdade de ir e vir. Ambos estão diretamente conectados. A partir disso, há uma inegável responsabilidade por parte de cada gestor no tocante a conferir cidades acessíveis que permitam a convivência harmônica entre seus habitantes e os espaços de uso público.

Para tanto, devido à magnitude desse tema, o legislador realizou uma série de previsões e disposições legais fornecendo elementos de planejamento arquitetônico e urbanístico, a fim de garantir um meio urbano acessível a todos.

Em virtude dos fatos mencionados, denota-se que a política urbanística visa ao bem da coletividade. Cabe ao Poder Municipal, diante de suas competências já abordadas no capítulo anterior, agir em prol da supremacia do interesse público. Levando em consideração esses aspectos, cumpre abordar na sequência qual o espaço de atuação do município nesse cenário, bem como sua responsabilidade nos casos de omissão.

4.1 O PLANEJAMENTO URBANO E A ACESSIBILIDADE: O DIREITO À CIDADE E O PLANO DE MOBILIDADE URBANA

A questão urbanística é um tema relativamente novo, que somente há poucas décadas passou a ter espaço nas agendas de debate e na preocupação dos governantes no âmbito nacional. Com a migração das pessoas do campo para as cidades, o crescimento populacional no meio urbano foi inevitável e, por consequência, surgiu uma série de questões que necessitaram de regulamentação.

Nesse retrospecto, pode-se citar brevemente alguns fatos relacionados à urbanização ao longo da história brasileira, como, por exemplo, a Constituição Federal de 1934, que estabeleceu a função social da propriedade; a década de 50 como marco da publicação dos primeiros estudos acerca da urbanização e o ano de 1973, quando foi realizado o primeiro seminário sobre o Direito Urbano²⁴⁵.

Ademais, é fato que o Brasil apresentou um grande crescimento urbano nas últimas décadas, resultado da saída de muitas pessoas do campo visando à migração para as cidades na busca de melhores condições de vida. Esse aumento populacional contribuiu significativamente para que os espaços urbanos tivessem um grande crescimento, mas, no mesmo contexto, iniciaram várias adversidades quanto à mobilidade, haja vista que as cidades não se encontravam preparadas para absorver o novo contingente.

Por sua vez, “temos, assim, a primeira questão importante para o planejamento urbano, que é lidar com uma urbanização por inchaço, que causou entre outros problemas, uma ocupação desordenada dos territórios urbanos”²⁴⁶.

Nesse sentido há de se registrar que “as décadas de 1960 e 1970 foram anos de mudanças importantes no país. A população urbana nacional passa a ser majoritária no final dos sessenta e a década seguinte foi de movimentos migratórios maciços do campo em direção às cidades [...]”²⁴⁷.

Assim, observando esse crescimento vultoso da migração populacional do campo em direção as cidades, pode-se afirmar que,

Nas últimas décadas, o Brasil transitou de uma sociedade fincada no campo para um país ancorado firmemente no sistema de cidades, e nas regiões e aglomerados metropolitanos. O processo de urbanização foi intenso, e desde a década de 1970 a população rural vem se contraindo em termos absolutos. Se há duas gerações (1950)

²⁴⁵ FERNANDES, Edesio; ALFONSIN, Betania. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 7.

²⁴⁶ DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano**. Curitiba: InterSaberes, 2012. (Série Gestão Pública). p. 44.

²⁴⁷ FERNANDES; ALFONSIN, 1998. p. 311.

a taxa de urbanização era de 36.1%, há apenas uma (1980) atingiu 67.6%, e em 2010 chegou a 84.4%. Projeta-se que nos próximos anos esse processo se acentue, e o país chegue em 2050 com 91% da população vivendo e trabalhando nas zonas urbanas²⁴⁸.

Esse relevante número de pessoas que saiu do campo em busca de uma vida mais digna nas cidades pode ser mensurado com os dados do último censo realizado pelo IBGE, no ano de 2010, o qual apurou que 160.925 milhões²⁴⁹ de pessoas vivem na área urbana, isto é, mais de 80% da população.

Diante desse cenário e da relevância do número de pessoas que passaram a viver nas cidades, ocorreu uma necessidade latente de um ordenamento urbano adequado, para que fosse possível ofertar cidades aptas ao convívio de todo esse novo contingente populacional. Por essas razões, os gestores precisaram voltar sua atenção ao planejamento urbano, visando a poder ofertar espaços compatíveis ao convívio de todos.

Nesse sentido, as últimas décadas foram estruturadoras de normas no âmbito urbanístico, pois foi necessário analisar todo o contexto das cidades e elaborar elementos para regular a vida urbana e os espaços de uso coletivo frente ao novo cenário que se constituiu.

Grande destaque ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual o município passou a ser considerado um ente da federação, e diante disso, carrega consigo um leque de atribuições e autonomias já observadas no capítulo anterior. Nessa situação, o ente municipal possui uma responsabilidade na consecução de políticas públicas relacionadas ao urbanismo e à mobilidade nas cidades.

Com o crescimento populacional e suas consequências, foi necessário estabelecer normas para regular o direito à cidade. A Magna Carta vigente contemplou no capítulo “Política Urbana” uma série de preceitos a serem observados quanto à urbanização, elencados nos artigos 182 e 183. Assim, “o que se deduz, ao ser analisado o primeiro dos dois artigos supracitados, é que o legislador constituinte outorgou à Administração Pública municipal a importante tarefa de execução da política de desenvolvimento urbano”²⁵⁰.

Nesse cenário, de acordo com o disposto na Constituição Federal de 1988, os municípios devem atender aos preceitos da política urbana, a qual tem como um dos seus mandamentos fundamentais a função social da propriedade.

²⁴⁸ FRISCHTAK, Cláudio; DAVIES, Katharina. O investimento em mobilidade urbana no Brasil e seu financiamento. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FRISCHTAK, Cláudio (Orgs). **Mobilidade urbana: desafios e perspectivas para as cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 77.

²⁴⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. [2018]. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8&uf=00>>. Acesso em: 20 mar. 2018

²⁵⁰ CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da cidade: planejamento urbano, plano diretor e urbanificação**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 96.

Dessa forma,

O art. 182, parágrafo segundo, da Constituição de 1988 subordinou o cumprimento da função social da propriedade urbana às exigências da ordenação da cidade, o que estabelece de forma muito clara quais as diretrizes a serem observadas no gerenciamento dos espaços privados localizados em zona urbana, ou seja, aquelas que venham ao encontro dos princípios e garantias fundamentais da cidadania brasileira, priorizada sobre os interesses privados ou setoriais porventura existentes²⁵¹.

De antemão, é importante esclarecer que a função social da propriedade deve sempre ser observada pelo Gestor Municipal no tocante a planejamento, execução ou fiscalização das normativas estabelecidas nas políticas urbanísticas. Assim, “desenvolver as funções sociais de uma cidade representa implementar uma série de ações e programas que tenham por alvo a evolução dos vários setores que compõe a comunidade [...] que sirvam para satisfazer as demandas coletivas e individuais”²⁵².

A política de planejamento urbano ganha destaque nessa conjuntura, e a administração pública municipal, diante das suas autonomias, tem o dever de propiciar um meio urbano adequado ao bem da coletividade, usufruindo, para isso, dos instrumentos que lhe são concebidos pela legislação e pela Magna Carta vigente. Ademais, os artigos 182 e 183 da Constituição “dão sustentação à inédita autonomia municipal adquirida com a Constituição”²⁵³.

Acrescente-se que, pensando nessa nova concepção de meio urbano, unido às competências destinadas ao município pela Magna Carta, no ano de 2001, foi instituído um importante referencial no planejamento urbano. Trata-se do Estatuto da Cidade, estabelecido por meio da Lei nº 10.257.

O referido Estatuto tem como escopo regulamentar os artigos que estão presentes no capítulo Constitucional que trata da política urbana, ou seja, os artigos 182²⁵⁴ e 183²⁵⁵ da Constituição Federal, e designar orientações quanto à política urbana no país.

²⁵¹ LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**: aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 1998. p. 121.

²⁵² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 19

²⁵³ DUARTE, 2012. p. 85.

²⁵⁴ Constituição Federal de 1988. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

²⁵⁵ Constituição Federal de 1988. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

Nesse ponto, há de se enfatizar que a preocupação do legislador foi ordenar a vida nas cidades, criando normas que possam regular o ambiente urbano. Nesse viés, “[...] é através das condutas urbanísticas que o Poder Público persegue um melhor meio de vida à coletividade, assegurando a todos que vivem na cidade melhores condições de desenvolvimento, de lazer, de trabalho [...]”²⁵⁶.

Sendo assim, com o advento da constituição de 1988 e a publicação do Estatuto da Cidade, o Brasil passou a contar com importantes instrumentos para regular a política urbanística. E, nesse âmbito, é mais uma vez destacada a importância municipal, que adquire um espaço de atuação quanto à urbanização e aos interesses locais, totalmente abonado pela Magna Carta e pela legislação supramencionada.

Todo esse aumento populacional das cidades referido anteriormente tem como sequela a necessidade latente de se pensar no planejamento urbano a fim de evitar inúmeros problemas de mobilidade nas cidades. Considerando esses aspectos, tanto a Constituição Federal vigente quanto o Estatuto das Cidades vêm reforçar a concepção de que o município é o ente responsável pelo ordenamento urbanístico local.

Deste modo, com a vigência das legislações supracitadas, verifica-se no ordenamento, o chamado direito à cidade, isto é, o direito a uma urbanização de forma planejada e organizada, o que vem a ser uma grande conquista, haja vista que nenhuma Constituição até o momento havia abordado esse preceito de forma tão incisiva²⁵⁷.

Sobre esse aspecto, vale ressaltar que “antes da Constituição de 1988, várias leis sobre matéria urbanística foram editadas, embora sempre tratando isoladamente de temas específicos relacionados aos problemas das cidades”²⁵⁸.

Na realidade, por mais que não houvesse a previsão constitucional expressa do direito à cidade, a consciência e o entendimento do tema possuem como marco a obra de Henri Lefebvre, ainda da década de 60²⁵⁹.

O que se percebe hodiernamente é que o país vivencia um momento inigualável historicamente, no tocante à política urbana, pois, além de a Constituição Federal vigente possuir um capítulo específico para tratar desse aspecto, o ordenamento ainda dispõe de uma

²⁵⁶ CARVALHO FILHO, 2013. p. 6.

²⁵⁷ BALDO, Iumar Junior. **Direito à cidade**: uma possibilidade real a partir do acesso à moradia digna e sua função socioambiental. Curitiba: Multideia, 2012. p. 44.

²⁵⁸ CARVALHO FILHO, 2013. p. 15.

²⁵⁹ VERDI, Elisa Favaro; NOGUEIRA, Denys Silva. O direito à cidade (nas ruas e na universidade) e o dever da sociedade urbana. In: ALVES, Glória; CARLOS, Ana Fani Alessandri; PADUA, Rafael Faleiros (Orgs.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. p. 95.

Lei para regulamentar os preceitos estabelecidos na Magna Carta, com um irrefutável intento de estipular as orientações da política urbanística.

Entre um dos pontos relevantes, deve-se mencionar que a Constituição Federal de 1988 estabelece que o desenvolvimento urbano deve preservar ambientes que proporcionem a convivência harmoniosa das pessoas e colaborem diretamente com a função social da cidade²⁶⁰.

Com isso, logo fica esclarecido que “a expansão urbana, por princípio, não é problema. As dificuldades surgirão, entretanto, se a expansão não for acompanhada por estratégias, em todos os níveis de gestão do espaço, que estabeleçam coerentes relações entre as partes da cidade [...]”²⁶¹.

Imediatamente, rememorando os tópicos já observados ao longo do presente trabalho, há de se notar claramente que, quando se verificou a dignidade da pessoa humana, houve uma compreensão de que era necessário um ambiente acessível que permitisse a fruição dos direitos fundamentais e a igualdade de locomoção entre todos os municípios para exercer suas funções ou atividades de lazer.

Por consequência, a questão da acessibilidade no meio urbano foi altamente explanada, sendo sucedida pela posição inédita, a qual o município brasileiro obteve com a promulgação da Magna Carta vigente. Todos esses pontos acabam por se entrelaçarem quando se analisam os instrumentos da política urbana, afinal, o município como ente da federação possui diversas autonomias e competências estipuladas pela Constituição de 1988.

Além disso, o ordenamento ao contar com uma legislação específica acerca da mobilidade e desenvolvimento urbano, reafirma o papel do município como responsável pelas ações nessa órbita, objetivando cidades que ofertem uma livre locomoção no meio urbano para todas as pessoas.

Nesse sentido,

O usufruto da cidade depende do ir e vir, ou seja, de ações cotidianas: ir à escola ou ao trabalho; frequentar atividades especiais, como usar um posto de saúde ou consultar um médico; fazer o uso de equipamentos de lazer ou outras atividades sociais. O fato é que todas dependem de boas condições de locomoção nas cidades²⁶².

²⁶⁰ BALDO, 2012. p. 41

²⁶¹ MEDEIROS, Valério Augusto Soares. A rua e a rede de caminhos: reflexões sobre a mobilidade urbana em cidades brasileiras. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 34, n. 3, p. 19-33, jul./set. 2016. p. 21.

²⁶² DUARTE, 2012. p. 156.

Exatamente por esses e outros aspectos, o direito à cidade encontra uma previsão no texto constitucional e no Estatuto das Cidades, ambos legislando em prol de cidades planejadas visando à garantia do bem-estar e da concretização dos direitos fundamentais já analisados de toda a coletividade.

Nesse contexto, todos os municípios possuem direito a viver em cidades organizadas, e, sendo assim,

O direito coletivo ao planejamento das cidades- isto é, o direito de todos terem suas cidades planejadas em processo de ordenamento territorial definido de acordo com critérios econômicos e socioambientais- ganhou expressão na determinação constitucional da obrigação dos municípios com mais de 20.000 habitantes de formularem seus Planos Diretores como condição mesma de reconhecimento dos direitos individuais de propriedade imobiliária urbana²⁶³.

Portanto, conforme exposto, o Estatuto da Cidade traz no corpo de seu texto uma série de previsões que norteiam o uso da propriedade urbana, sempre respeitando as funções sociais da cidade e o bem da coletividade. Um desses elementos é a exigência da elaboração do Plano Diretor para os municípios com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, de áreas de especial interesse turístico e demais hipóteses constantes no artigo 41²⁶⁴ do Estatuto da Cidade.

O plano diretor é um norteador do planejamento das cidades, é o documento que prevê como a cidade será construída e organizada. Isto é, de que forma o meio urbano pode ofertar uma cidade melhor a todos os seus habitantes, considerando que “os caminhos da cidade, sejam calçadas, sejam os trilhos, sejam as ruas, devem ser vistos como espaços estruturadores

²⁶³ FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 11.

²⁶⁴ Estatuto da Cidade. Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) § 1o No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas. § 2o No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido. § 3o As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015).

da vida urbana e como o lugar que nos posiciona no tecido urbano, permitindo identificar-nos com a cidade”²⁶⁵.

Concomitantemente a isso, há de se ponderar que cada cidade possui suas características próprias e singularidades, enfrentando realidades bem distintas de acordo com sua região. Dessa forma, “dada a heterogeneidade de realidades locais, os princípios gerais da política urbana devem ser traduzidos em leis municipais – os Planos Diretores Municipais”²⁶⁶.

Dentre os mecanismos de planejamento urbano, os Planos Diretores Municipais destacam-se, pois contemplam a realidade de cada município com suas particularidades e, além do mais, são estabelecidos em conjunto com a população, que tem a oportunidade de participar das audiências públicas que definem como a cidade irá se desenvolver.

Pode-se afirmar que “uma das formas de exercício das políticas públicas é o Plano Diretor das cidades, o qual, enquanto ideia política e mesmo constitucional, surge como instrumento que deve promover o adequado planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano”²⁶⁷.

Para a promoção de cidades acessíveis a todos e que contemplem políticas públicas de acordo com as reais necessidades da população local, nada melhor do que a gestão democrática, em que a construção e o planejamento dessas políticas permitem e incentivam a participação dos munícipes no debate. Disso decorre a relevância das audiências públicas e de outros instrumentos de participação para preparação do Plano Diretor.

Convém lembrar que o Plano Diretor irá nortear toda a política urbana local e conterà diretrizes de como deverá ser planejado o crescimento urbano da cidade. Esse instrumento elenca importantes questões como a ocupação de áreas, transportes que devem ser priorizados, e o direcionamento de como serão realizados os investimentos na urbanização local, e, portanto, nada mais correto que o chamamento à população local que sentirá esses efeitos para participar das decisões.

Inegavelmente, “em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica”,²⁶⁸ isto é, na vida cidadina que se percebe e se sente as carências e os progressos de um meio urbano apto ao convívio de todos, e justamente por isso a figura e o papel do município é de extrema relevância no tema política urbana.

²⁶⁵ DUARTE; LIBARDI; SANCHEZ, 2017. p. 17.

²⁶⁶ FERNANDES; ALFONSIN, 2006.

²⁶⁷ LEAL, 1998. p. 133.

²⁶⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 65.

Nesse contexto,

O Estatuto da Cidade de 2001 regulamentou e expandiu os dispositivos constitucionais sobre política urbana mencionados, além de ter explicitamente reconhecido o ‘direito à cidade’ no Brasil. Essa lei federal resultou de um intenso processo de negociação dentro e além do Congresso Nacional, e confirmou e ampliou o papel fundamental jurídico-político dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana²⁶⁹.

Nessa perspectiva, cabe aos municípios utilizar dos diversos instrumentos de planejamento urbano consagrados no Estatuto da Cidade para regular a política urbanística local. Mais uma vez o papel dos municípios é destacado de tal sorte que “o que se observa é que o plano diretor é o instrumento que mostra o norte para que o Poder Público municipal tenha os meios para ativar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Não é mero ocupador do solo urbano. É muito mais, bem mais”²⁷⁰.

Por esse viés, ressalta-se novamente a importância do plano diretor nas orientações diretas do planejamento urbano, afinal, quando se reflete sobre o direito à cidade, deve-se ter consciência de quão relevante é cada detalhe na vida dos munícipes. Isso significa que todos os pontos arquitetônicos e urbanísticos devem ser repensados de forma a propiciar cidades com maior mobilidade e acessibilidade.

Justamente por essa importância foram disponibilizados diversos mecanismos para que os cidadãos pudessem participar do delineamento da vida urbana das cidades por meio de audiências públicas, conselhos, estudo de impacto de vizinhança, dentre outros²⁷¹.

Nesse contexto, outro avanço que merece ser destacado é a criação do Ministério das Cidades, ocorrida em janeiro de 2003. O referido órgão tem como escopo dedicar-se à política de desenvolvimento urbano, e “é o órgão federal responsável por subsidiar e fiscalizar a execução dos planos diretores no Brasil”²⁷². Integra a estrutura do Ministério o ConCidades²⁷³,

²⁶⁹ FERNANDES, Edésio. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil**. [2008]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

²⁷⁰ CARNEIRO, 1998. p. 119.

²⁷¹ FERNANDES, 2008.

²⁷² DUARTE, 2012. p. 66.

²⁷³ BRASIL. Decreto 5.790 de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 maio 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5790.htm>. Acesso em: 20 mar. 2018.

isto é, o Conselho Nacional das Cidades, o qual tem como missão tratar da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Nessa senda o ConCidades coordena as Conferências Nacionais das Cidades, as quais ocorrem a cada três anos e são precedidas pelas etapas municipais e estaduais, fazendo com que a população possa participar das definições pertinentes ao futuro das suas cidades.

Mais uma vez o papel do município merece destaque, pois as etapas municipais das conferências das cidades reúnem os munícipes para formular, juntamente com os gestores públicos, a Política Urbana local, debatendo propostas e soluções voltadas à realidade local e em conformidade com o que rege o Estatuto da Cidade.

Não há como se imaginar o direito à cidade sem que imediatamente se associe à ideia de planejamento e a administração pública municipal está devidamente servida de vários mecanismos que podem colaborar diretamente nesse âmbito.

Assim sendo,

Pensar o direito à cidade e a propriedade urbana, [...] é exatamente ampliar ao máximo as condições e possibilidades de eficácia dos direitos fundamentais consagrados no texto constitucional brasileiro, demonstrando que a Administração Pública em especial tem uma função não só ordenadora e reguladora, mas fundamentalmente interventora, a fim de que se observem os fins e prioridades estabelecidos política e juridicamente²⁷⁴.

Da mesma forma, a administração pública pode e deve intervir na propriedade sempre que a ela não estiver realizando sua função social, afinal, o município é detentor da competência para garantir o ordenamento e o adequado uso do solo urbano. Agindo dessa forma, o município estará atendendo aos preceitos da política urbana.

Por outro lado, é importante ter claro que o planejamento urbano está diretamente ligado à mobilidade urbana. Por esse ângulo, faz-se importante destacar que “a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob) foi criada, em 2003, no âmbito do Ministério das Cidades, com o objetivo de formular e implementar a política nacional de mobilidade urbana”²⁷⁵.

Além disso, em janeiro de 2012 foi publicada a Lei nº 12.587, instituindo a Política Nacional de Mobilidade Urbana, composta por vinte e oito artigos com inúmeros objetivos, podendo ser destacada, dentre eles, a melhoria da acessibilidade no meio urbano.

Dessa forma,

²⁷⁴ LEAL, 1998. p. 164.

²⁷⁵ FRISCHTAK; DAVIES, 2015.

A mudança de uma ideia preconcebida – de um viés de transporte no planejamento da mobilidade urbana – para uma concepção onde o foco esteja no direito ao acesso às oportunidades de trabalho, serviços e lazer, é uma questão urgente para os planejadores urbanos e tomadores de decisão²⁷⁶.

Nesse ponto, mais uma vez se evidencia a importância da participação popular no debate para planejamento e a execução das políticas direcionadas ao planejamento urbano, afinal, “o planejamento coordenado da mobilidade urbana e do uso do solo começa com uma visão coletiva sobre o futuro da cidade, compartilhada pelo governo e pela sociedade civil”²⁷⁷.

Ante todo o exposto até o momento, pode-se afirmar que a legislação brasileira no tocante à política urbana é grandiosa e, em face aos dados apresentados, é imprescindível que os mecanismos de participação democrática sejam difundidos e estimulados por parte dos gestores municipais.

Ao colocar em pauta o tema da mobilidade, o gestor público é incumbido de uma enorme responsabilidade e tem por dever pensar em um planejamento que leve em consideração todos os tipos de usuários do meio urbano, sejam eles adultos, idosos, pessoas com deficiência ou crianças.

Não basta apenas realizar um plano para cumprir mero protocolo ou a exigência legal; são necessárias ações e planejamento conjunto com toda a comunidade em âmbito local para que tudo aquilo que estiver presente nos planos municipais represente realmente os anseios da população. Nesse ponto, a administração municipal deve ter compromisso e responsabilidade na realização de seus planos de mobilidade.

São inúmeras situações que devem ser levadas em consideração nesse planejamento, não podendo, por exemplo, ignorar que as pessoas em situação de vulnerabilidade devem receber uma atenção especial, haja vista que o tratamento adequado, agregado à mobilidade, contribui diretamente para atenuar o isolamento daqueles que têm mobilidade reduzida²⁷⁸.

Nesse ponto, é importante estabelecer a diferença entre mobilidade e acessibilidade, uma vez que “considera-se mobilidade como a movimentação efetiva ou potencial de coisas e pessoas; acessibilidade, por sua vez, é a capacidade das pessoas de chegarem ao local desejado e de fazerem coisas chegar ao destino”²⁷⁹.

²⁷⁶ PINHEIRO, Armando Castelar; FRISCHTAK, Cláudio. **Mobilidade urbana: desafios e perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 5.

²⁷⁷ Ibid., p. 13.

²⁷⁸ Ibid., p. 22.

²⁷⁹ SILVA, Eduardo Fernandez. **Meio ambiente e mobilidade urbana**. São Paulo: Senac, 2014. p. 37.

Percebe-se que uma coisa está diretamente ligada a outra; não haverá acessibilidade sem se projetar a mobilidade. Quanto à mobilidade, é muito importante compreender toda sua dimensão. Mobilidade não é só transporte, é muito mais do que isso. Quando se pensa em direito à cidade, remete-se ao planejamento. E, para a existência de cidades com mobilidade, há, antes, um longo contexto a ser debatido e repensado. São muitos os detalhes e particularidades que devem ser levados em conta.

Consequentemente,

Discutir mobilidade urbana exige falar da cidade, do seu desenvolvimento, da forma que assume o aglomerado em razão da distribuição espacial dos diversos locais onde são exercidas as funções urbanas: morar, trabalhar, comprar, descartar, estudar... enfim, viver – e ainda é preciso encontrar lugar para enterrar os mortos!²⁸⁰

Ressalta-se, com isso, a relevância da Política de Mobilidade Urbana, pois visa a olhar a cidade como um todo e, com isso, propiciar as condições mais adequadas nos quesitos acessibilidade e mobilidade, minimizando ao máximo as desigualdades e, por consequência, fomentando a inclusão²⁸¹.

Por outro lado, os municípios encontram uma grande dificuldade na área financeira. Há previsão legal de uma série de medidas visando à mobilidade e à acessibilidade e a inclusão daí decorrente de todos no meio urbano, porém, por mais que a legislação vigente transfira essa competência, e autonomia aos municípios, muitas vezes a realidade financeira municipal não condiz com as medidas necessárias para concretização daquilo que o Plano de Mobilidade prevê.

Em outras palavras, “[...] alerta-se, no entanto, para o fato de que os Municípios ganharam respaldo constitucional em 1988 e a responsabilidade pela execução das políticas

²⁸⁰ SILVA, 2014., p. 54.

²⁸¹ Lei nº 12.587. Art. 7º. A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos: I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana (BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 29 mar. 2018).

urbanas e sociais, sem terem, contudo, adquirido autonomia financeira plena para consecução de tais agendas”²⁸².

O artigo 18²⁸³ da Política Nacional de Mobilidade Urbana elenca as competências municipais e estipula que cabe ao município tanto o planejamento quanto a execução da política de mobilidade urbana. Nesse cenário, ao refletir todo esse contexto, percebe-se quão desafiadora é a questão da mobilidade nas cidades e, diante disso, a extrema necessidade de um planejamento adequado que vise a ofertar o que as pessoas necessitam dentro das finanças disponíveis.

É de fato complexo e desafiador, mas extremamente necessário. São diversos elementos que compõem a estrutura das cidades e, ao se planejar a mobilidade e a acessibilidade no meio urbano, todos esses atores devem ser levados em consideração.

Ora, ao se observar todo o contexto das cidades, nota-se que tanto pedestres quanto ciclistas ou condutores disputam os espaços de circulação diariamente nas cidades. E o modelo como a cidade está composta influenciará diretamente as atividades de todos que se utilizam do meio urbano²⁸⁴.

Salienta-se, nesse sentido, a importância do Plano de Mobilidade como um dos instrumentos que auxiliam no planejamento de espaços adequados e aptos para o convívio de todos os moradores da cidade, sejam eles pedestres, motoristas ou ciclistas.

Nessa conjuntura, o artigo 24²⁸⁵ do Estatuto da Cidade aponta o Plano de Mobilidade Urbana como um mecanismo para concretizar a Política Nacional de Mobilidade Urbana. O prazo para implementação desse plano foi estipulado em sete anos. Contudo, levando em

²⁸² CALDAS, Bianca de Fátima Teixeira. A dinâmica do fenômeno da metropolização e a organização do espaço social no entorno das grandes cidades: um olhar sobre a região metropolitana de Belo Horizonte. In: AIETA, Vania; GARCIA, Maria; LEITE, Flávia (Orgs.). **Cadernos de direito da cidade: estudos em homenagem à professora Maria Garcia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 242.

²⁸³ Lei nº 12.587. Art. 18. São atribuições dos Municípios: I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano; II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial; III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município; e IV – (VETADO) (BRASIL, 2012).

²⁸⁴ DUARTE; LIBARDI; SÁNCHEZ, 2017. p. 11.

²⁸⁵ Lei nº 12.587. Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como: I - os serviços de transporte público coletivo; II - a circulação viária; III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana; IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados; VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária; VII - os polos geradores de viagens; VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos; IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada; X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos (BRASIL, 2012).

consideração as diferentes transformações sociais que ocorrem no meio urbano, houve a expressa determinação de que o mesmo deverá ser revisado e atualizado em determinados espaços de tempo de até dez anos.

De fato, “[...] a mobilidade urbana é um dos principais fatores do desenvolvimento e da orientação do crescimento da cidade [...]”²⁸⁶, afinal, com o aumento populacional no espaço urbano, é preciso planejar os espaços de modo a assegurar a acessibilidade de todos, assim como uma convivência harmoniosa, que garanta deslocamentos rápidos e seguros a todos os munícipes.

Nesse ponto, retoma-se a questão da importância da acessibilidade no meio urbano. Conforme já amplamente abordado nos pontos anteriores, não há como pensar na concretização dos direitos fundamentais elencados na Magna Carta sem que os habitantes de uma cidade possam deslocar-se com segurança no meio urbano.

Dessa forma, “a mobilidade urbana é um dos principais fatores do desenvolvimento e da orientação do crescimento da cidade [...]”²⁸⁷, e nesse universo o município possui competência para regular a vida arquitetônica da cidade.

Infelizmente, apesar da exigência legal, o número de municípios que implantaram o plano de mobilidade foi muito baixo e, por consequência, houve a necessidade de se estabelecer um novo prazo.

Por conseguinte,

O prazo estipulado para a elaboração dos planos municipais de mobilidade urbana, pela Lei, era abril de 2015. Vencido o prazo, muitos municípios não tinham cumprido tal obrigatoriedade legal, com conseqüente prejuízo de impedimento de contratar recursos federais. Devido ao baixo índice de atendimento, em dezembro de 2016, a Lei Federal nº 13.406 estipulou novo prazo para a elaboração dos planos [...]”²⁸⁸.

Com esse novo prazo, o Governo Federal espera que todos os municípios possam adquirir a consciência da importância de se refletir e planejar acerca de todas as questões referentes à vida urbana nas cidades. O artigo 2º da Lei nº 13.406/2016 estabelece o prazo de seis anos para a adequação.

²⁸⁶ DUARTE; LIBARDI; SÁNCHEZ, 2017. p. 13.

²⁸⁷ Ibid., p. 13.

²⁸⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. **Lançamento do Manual de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana para Municípios com até 100 mil habitantes**. Brasília, DF, 8 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/noticia/308/lancamento-do-manual-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana-para-municipios-com-ate-100-mil-habitantes>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

Porém, há poucos meses, o Presidente da República adotou a Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018, pela qual fica estabelecido que o Plano de Mobilidade Urbana deve ser compatível com o Plano Diretor de cada município, tendo como prazo limite para sua elaboração o ano de 2019. Os que desconsiderarem o prazo ficam tolhidos de receber verbas federais para mobilidade²⁸⁹.

Ainda, convém lembrar que o já abordado Estatuto das Pessoas com Deficiência também alterou e prorrogou prazos que já haviam sido estabelecidos para que os municípios se adequassem às normas. Dessa forma, é lamentável que corriqueiramente seja necessário prorrogar prazos para concretização de políticas urbanas que têm por finalidade garantir o bem-estar da coletividade no âmbito municipal.

Tanto o Plano de Mobilidade quanto o Estatuto da Cidade são instrumentos de planejamento urbano, e devem ser apreciados junto com a comunidade local para que as cidades sejam planejadas de acordo com os preceitos constitucionais estabelecidos e, concomitantemente a isso, propiciar a mobilidade e a acessibilidade adequadas para uma vida digna a todos.

4.2 A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA CONCRETIZAÇÃO DA ACESSIBILIDADE NAS CIDADES

Mais uma vez se reitera, diante desse cenário, a relevância do papel do município na formulação do planejamento urbano local. Conforme já estudado, a atual Constituição Federal estabelece que o Brasil é uma República Federativa e, dentre seus entes, encontra-se a figura do município.

Ao se examinarem os institutos de atuação dos quais o município pode usufruir, ressalta-se que, como todos os demais entes, ele é detentor de autonomias e competências, as quais são estabelecidas na própria Magna Carta. Essa repartição de competências colabora diretamente na descentralização e, conseqüentemente, cada ente passa a ser responsável por determinadas matérias.

Sob esse ângulo, vale lembrar que “a competência federativa para implementar planos de ocupação e gerenciamento do solo urbano [...] vai da União até o município, esse

²⁸⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). **Municípios têm novo prazo para elaborarem planos de mobilidade urbana**. Brasília, DF, 18 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/imprensa/noticia/municipios-tem-novo-prazo-elaborarem-planos-de-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

respondendo pelo planejamento local da comunidade nos termos do art. 30, VIII da Constituição²⁹⁰.

Isso significa que, quando se questiona qual o espaço de atuação do município para concretização da acessibilidade no âmbito local, remete-se diretamente ao fato de ele possuir autonomia para legislar nas matérias urbanísticas de interesse local, ou seja, sob tudo aquilo que se reporta ao espaço urbano municipal.

Dessa forma, ao afirmar que compete ao município o dever de garantir o bem-estar dos munícipes e a função social da cidade, descarta-se essa matéria do âmbito da União²⁹¹.

Tal contexto justifica-se devido ao fato (já abordado) de que a vida das pessoas acontece realmente nas cidades, ou seja, é nesse espaço urbano que os anseios, as angústias ou as conquistas são mais latentes, haja vista que é na cidade que a vida das pessoas realmente acontece.

Certamente, analisando-se essa conjuntura, nota-se a relevância do planejamento em esfera local e, nessa situação, “a atividade urbanística é uma função do Poder Público que se realiza por meio de procedimentos e normas que importam transformar a realidade urbana”²⁹².

Portanto, reitera-se a responsabilidade que os municípios devem ter em todo esse cenário de mobilidade urbana e políticas de urbanismo, afinal, não basta simplesmente criar um plano proforma; é essencial executá-lo da melhor maneira possível. Além dessa execução, torna-se imprescindível que haja a fiscalização, quando algumas tarefas são delegadas aos particulares, como no caso da construção e da manutenção das calçadas, por exemplo.

Aliás, a questão do deslocamento dos cidadãos na esfera municipal deve ser profundamente revista e remodelada, a começar pela qualidade das calçadas que constituem o espaço urbanístico das cidades.

Afinal,

A calçada é o equipamento capaz de proporcionar a acessibilidade do pedestre ao espaço urbano, permitindo que o mesmo atinja seu destino com conforto e segurança. As calçadas devem acomodar, além do fluxo de pedestres nos dois sentidos de circulação, o mobiliário urbano e a arborização das vias [...] ²⁹³.

Cabe recordar que, conforme já exposto ao longo do primeiro capítulo, as calçadas são instrumentos de utilização de toda coletividade e, por isso mesmo, necessitam estar adequadas

²⁹⁰ LEAL, 1998. p. 122.

²⁹¹ BARREIRA, Maurício Balesdent. Direito urbanístico e o município. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 35.

²⁹² SILVA, 2008. p. 71.

²⁹³ SILVA, 2008. p. 21.

a qualquer tipo de público que necessite se deslocar nas cidades a fim de realizar suas tarefas sejam elas de lazer ou a trabalho.

Porém, a realidade posta muitas vezes é totalmente divergente da previsão legal. Não raras vezes, a população depara-se com calçadas inadequadas, pedras, soltas, colocação de mesas e cadeiras em pleno passeio, além de instalações irregulares de diversos tipos de objetos que impedem a livre passagem ou dificultam extremamente o direito de ir e vir, principalmente das pessoas com mobilidade reduzida.

Para que esse tipo de situação não ocorra, é fundamental que o município não seja um mero cumpridor de prazos, isto é, não basta criar um plano de mobilidade urbana apenas para cumprir protocolo. É necessário pensar na mobilidade urbana e em todos os elementos que fazem parte desse contexto. Acima de tudo, é dever do município fiscalizar, verificando se os particulares também estão agindo conforme as normas urbanísticas vigentes.

Ademais, “mobilidade urbana é essencial para garantir o direito de ir e vir dos cidadãos e permitir amplo acesso ao conjunto de oportunidades, bens e serviços disponíveis na cidade”²⁹⁴. Por essa óptica, calçadas adequadas garantem a fruição do direito de ir e vir, permitem a livre locomoção dos munícipes em seu deslocamento para trabalho, lazer, estudo dentre outros.

A competência para averiguar e fiscalizar todo esse cenário é do ente municipal, que deve sempre atuar em prol da acessibilidade e de todo o bem da coletividade no meio urbano. Dessa forma, cabe ao município cumprir com os preceitos legais e atender à política de planejamento urbano, executando e fiscalizando o espaço pertinente à sua área de atuação, principalmente valorizando a mobilidade do pedestre.

Isto posto,

A experiência do pedestre na cidade é fortemente afetada por diversos fatores externos, dentre os quais a tipologia da rua assume um papel de extrema importância. Uma tipologia não adequada é aquela na qual a calçada não é dedicada de forma segura ao uso do pedestre, ou não é devidamente protegida do tráfego de veículos motorizados quando estes se encontram em velocidade incompatível com a circulação de pedestres²⁹⁵.

²⁹⁴ QUE MOBILIDADE queremos para nossas cidades? **Relatório de atividades**. Rio de Janeiro, abr. 2015. Disponível em: <http://2rps5v3y8o843iokettbxnya.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/04/ITDP-Brasil_Relato%C3%B3rio-Que-mobilidade-queremos-para-nossa-cidade_vers%C3%A3o-WEB_2.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2018.

²⁹⁵ INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO (IPTD). **Índice de caminhabilidade**: Ferramenta, versão 2.0. Rio de Janeiro: ITDP, dezembro de 2017. Instituto de políticas de transporte e desenvolvimento IPTD, 2017. Disponível em: <<http://2rps5v3y8o843iokettbxnya.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2018/01/ITDP-Brasil-TA-iCAM-Ferram-v2-2018-02-15.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

Ao observar por esse ângulo, percebe-se que é na cidade que se sente a falta de diversos direitos, como a acessibilidade, o direito a um deslocamento urbano rápido, de meio de transportes eficazes e adequados, de espaços para convívio social, dentre tantos outros pontos. Justamente por isso, é mais do que necessária a realização de um planejamento urbanístico adequado à realidade de cada município.

Por sua vez, “[...] o Município é certamente um nível privilegiado para a resolução de questões urbanas, posto que é a esfera governamental mais perto da população [...]”²⁹⁶, o que facilita o processo de identificação das necessidades locais. Dessa forma, os gestores municipais encontram-se mais próximos dos munícipes e, por meio de políticas de participação locais, podem ter conhecimento e consciência de quais são os anseios locais.

Conseqüentemente, cabe referir que o município possui uma pletora de instrumentos para legislar em prol da coletividade, buscando a organização de todo o espaço urbano.

Sendo assim,

Visando o cumprimento do próprio objetivo do urbanismo, qual seja, o ordenamento das cidades para propiciar às pessoas suas funções básicas de moradia, locomoção, lazer e trabalho, ao Município cabe legislar sobre diversos aspectos, mormente quanto à ordenação do espaço urbano, através do Plano Diretor, do zoneamento, do loteamento, do controle das construções e da composição paisagística, além do controle de construções e posturas²⁹⁷.

Nesse quadro, o município, para poder exercer suas funções da melhor forma possível, dispõe de inúmeros poderes. Na verdade, a administração pública encontra-se em uma situação em que deve analisar o bem da coletividade *versus* o direito individual do cidadão²⁹⁸, dando prioridade sempre à supremacia do interesse público.

Dessa forma, “o exercício da liberdade e o uso, gozo e disposição da propriedade estão sob a égide dessa supremacia, e por essa razão podem ser condicionados ao bem-estar público ou social”²⁹⁹. Para tanto, a administração pública municipal deverá usar seus poderes administrativos. Um desses poderes está diretamente ligado à questão do bem da coletividade e da qualidade de vida dos munícipes. É o chamado poder de polícia.

O poder de polícia é um determinado tipo de poder que a administração possui para agir em prol do bem da coletividade, isto é, pode interferir na propriedade particular a fim de

²⁹⁶ FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: _____ (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 220.

²⁹⁷ BARREIRA, 1998. p. 21.

²⁹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

²⁹⁹ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 129.

objetivar um meio ambiente urbano organizado. Nesse ponto, cabe elucidar que o conceito de poder de polícia encontra-se no Código Tributário Nacional, em seu artigo 78³⁰⁰.

A administração tem esse poder legitimado, sendo-lhe permitido agir sempre que o particular não cumprir com a função social da propriedade, ou o bem da coletividade possa ser lesado por determinada conduta do particular. Nesses casos, a administração deve atuar com observância no interesse público e em nome disso pode executar determinadas restrições ao particular.

Diferentemente da polícia judiciária, a polícia administrativa “é a atividade da Administração que se exaure em si mesma, ou seja, inicia e se completa no âmbito da função administrativa”³⁰¹.

Ademais, é importante esclarecer que, como é criado pela lei, esse poder é legítimo e quando a administração dele se utiliza está agindo dentro de suas prerrogativas, estando em acordo com o princípio da legalidade.

Dessa forma, pode-se dizer que “o poder de polícia, exercido por toda Administração Pública [...] decorre da prerrogativa típica do Poder Público de executar atos restritivos de direitos individuais em benefício da coletividade e da preservação do próprio Estado, ou seja, à proteção do interesse público”³⁰².

Em outras palavras, o município deve operar sempre pensando na melhora da qualidade de vida de toda a coletividade dentro de um meio urbano que propicie condições de desenvolvimento das funções da cidade sempre pensando na supremacia do interesse público.

Efetivamente,

A cidade como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas funções sociais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte, etc. Mas, como espaço da cidade é parcelado sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações) como estatal (ruas, praças, equipamentos etc.), suas funções tem de ser cumpridas pelas partes, isto é, pelas propriedades urbanas. A

³⁰⁰ Código Tributário Nacional. Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder (BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 29 mar. 2018).

³⁰¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 73.

³⁰² BARREIRA, 1998. p. 24.

política urbana tem, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade em particular)³⁰³.

Porém, quando se observa a complexidade das cidades e se confronta isso com os preceitos da política urbana, percebe-se que a administração pública, mesmo tendo competência constitucional para tratar dos assuntos referentes à ordem urbanística local, necessita de determinados poderes para executar as intervenções necessárias para implementação das políticas urbanas que atendam à função social da cidade e a satisfaçam.

Nesse sentido, muitas vezes, quando se persegue a supremacia do interesse público, a administração esbarra em direitos particulares e, nessas situações, carece de instrumentos para atingir seu objetivo. Por vezes, pode ser necessário realizar determinadas ingerências em propriedades particulares para garantir o bem-estar da coletividade.

Sendo assim, “cabe ao município o exercício da polícia administrativa em tudo o que for de interesse local (construção, transporte coletivo, loteamento), dado que sobre essas matérias, entre outras, se lhe atribui a correspondente atuação legislativa [...]”³⁰⁴.

Devido a essa série de fatores, a administração pública é dotada de poderes, sendo um deles o já mencionado poder de polícia administrativo. Portanto, caso necessário interferir na propriedade ou direitos de particulares para viabilizar a supremacia do interesse público, a administração encontra-se respaldada pela legislação vigente.

Contextualizando melhor, pode-se referir que,

Se já demonstrado que a competência municipal em matéria urbanística é bem abrangente e que, em consequência, cabe aos Municípios editar normas pertinentes consubstanciadas não só no Plano Diretor, mas também em códigos e leis outras, a exemplo dos que regulam as posturas municipais, o zoneamento, as edificações e o parcelamento do solo, a implementação dessas normas igualmente lhe é atribuída, para tanto utiliza-se o Poder Executivo Municipal do denominado poder de polícia³⁰⁵.

A administração pública, portanto, possui o chamado poder de polícia administrativa, que atua na maioria das vezes de forma preventiva. Nessa senda, “[...] por pretender evitar a ocorrência de comportamentos nocivos à coletividade reveste-se a Polícia Administrativa de caráter eminentemente preventivo. Pretende a Administração que o dano social sequer chegue a consumir-se”³⁰⁶.

³⁰³ SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei nº 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 54.

³⁰⁴ GASPARINI, 2006. p. 130.

³⁰⁵ BARREIRA, 1998. p. 23.

³⁰⁶ CARVALHO FILHO, 2007. p. 74.

Como o município no papel de ente federado tem competência para regular assuntos de interesse local, é justamente através desse contexto que se torna o legítimo detentor do poder de polícia administrativa em âmbito local.

Nessa concepção, ao se planejar a matéria urbanística, cabe referir a relevância do município, que detém um poder-dever garantindo pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal³⁰⁷. Portanto, sempre que o município necessitar garantir o bem da coletividade, isto é, que a função social da cidade – e diretamente com isso o interesse público – seja assegurada, ele pode utilizar-se do poder de polícia administrativo e, assim, restringir direitos individuais em prol da supremacia do interesse público.

Então,

No que concerne ao benefício resultante do poder de polícia, constitui fundamento dessa prerrogativa do Poder Público o interesse público. A intervenção do Estado no conteúdo dos direitos individuais somente se justifica ante a finalidade que deve sempre nortear a ação dos administradores públicos, qual seja, o interesse da coletividade³⁰⁸.

Algumas características fazem parte desse poder, isto é, particularizam o poder de polícia. A coercibilidade, por exemplo, é inerente ao poder de polícia administrativo exercido pela administração pública e, em razão disso, caso a administração entenda que é necessário, naquele caso em específico, pode utilizar-se de medidas coercitivas para garantir o cumprimento de sua determinação.

Além disso, os atos são autoexecutórios, ou seja, gozam de imediata execução, não necessitando de uma autorização prévia de outro poder. Ou seja,

A prerrogativa de praticar atos e coloca-los em imediata execução, sem dependência a manifestação judicial, é que representa a auto executoriedade. Tanto é auto executoria a restrição imposta em caráter geral, como a que se dirige diretamente ao indivíduo, quando, por exemplo, comete transgressões administrativas. É o caso da apreensão de bens, interdição de estabelecimentos, e destruição de alimentos nocivos ao consumo público. Verificada a presença dos pressupostos legais do ato, a Administração pratica-o imediatamente e o executa de forma integral. Esse o sentido da auto executoriedade³⁰⁹.

Por fim, outra peculiaridade é a discricionariedade, que nada mais é do que o fato de a administração possuir determinada liberdade de escolha de seus atos dentro da análise do contexto, sempre observando a conveniência e a oportunidade.

³⁰⁷ BARREIRA, 2007. p. 21.

³⁰⁸ CARVALHO FILHO, 2007. p. 74.

³⁰⁹ CARVALHO FILHO, 2007. p. 79.

Há diversas formas de a administração exercer o seu poder de polícia administrativo que, conforme já referido, pode ser preventivo ou repressivo. No caso do poder preventivo, busca-se evitar que o interesse do particular sobreponha-se ao coletivo. Ocorre nos casos de liberação de alvará, concessões, dentre outros. Já, no caso do poder de polícia exercido de forma repressiva, o particular sofrerá certa sanção por realizar determinado ato sem a autorização prévia. Em outras palavras, no poder de polícia repressivo, ocorrerá uma punição.

Disso decorre a importância da fiscalização da administração pública no cumprimento, por parte dos municípios, das normas de planejamento urbano. É um espaço de atuação do município, o qual deve zelar pela função social da cidade e pela qualidade de vida de toda a coletividade.

A propósito, a “fiscalização apresenta duplo aspecto: um preventivo, através do qual os agentes da Administração procuram impedir um dano social, e um repressivo, que, em face da transgressão da norma de polícia, redundará na aplicação de uma sanção”.³¹⁰

Além dos atos administrativos, a administração municipal também pode realizar os chamados atos normativos da administração pública, isto é, decretos regulamentares, portarias, regimentos. Ou seja,

A expressão poder de polícia pode ser tomada em sentido mais restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, licenças e injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. Essa acepção mais limitada responde a noção de polícia administrativa³¹¹.

Assim sendo, os municípios, por meio de sua legislação urbanística, têm um papel de extrema relevância no planejamento local, uma vez que, conforme já exposto anteriormente, “a autonomia dos Municípios brasileiros encontra-se diretamente adstrita às determinações contidas no ordenamento constitucional brasileiro, especialmente no que tange ao interesse local”³¹².

O município possui um amplo campo de atuação que lhe permite regular a propriedade individual em prol do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos que vivem nas cidades. As pessoas com mobilidade reduzida vivem e moram nas cidades e, como qualquer outro cidadão, também possuem direitos, dentre eles, o direito à livre locomoção no meio urbano.

³¹⁰ CARVALHO FILHO, 2007., p. 77.

³¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 840.

³¹² CORRALO, 2014. p. 174.

Assim, pode-se afirmar que “a intervenção do município na propriedade, regulando o direito de construir, é um dos mais importantes meios que o direito tem de garantir acessibilidade plena do portador de deficiência aos equipamentos, logradouros e edificações”³¹³.

Para garantir a concretização dos direitos das pessoas com deficiência, principalmente o direito a um meio urbano acessível, a administração municipal pode utilizar-se da sua autonomia legislativa quando, por exemplo, legisla de acordo com os interesses locais.

Ademais, conforme já retratado, o Plano Diretor Municipal é o principal instrumento a tratar das políticas de planejamento local.

Outrossim,

A competência dos municípios em assuntos de urbanismo é ampla, e decorre do preceito constitucional que lhes assegura autonomia político – administrativa em tudo que concerne ao seu peculiar interesse e a organização dos serviços públicos locais (Const. Fed., art. 28). Visando o urbanismo, precipuamente, à ordenação espacial e à regulação das atividades humanas que entendem com as quatro funções sócias – habitação, trabalho, recreação e circulação – é óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística para seu território e prover concretamente todos os assuntos que se relacionem com a sua administração, e com os serviços públicos ou de interesse público, dos quais dependam o bem-estar da comunidade local³¹⁴.

No entanto, apesar da inexistência de estipulação legal para que os municípios elaborem seus planos diretores e de mobilidade, objetivando regular a política urbana local e contribuir significativamente em prol do bem-estar de todos os munícipes, não são todos os municípios que atendem a esse preceito.

Há de se referir que, além do plano diretor e do plano de mobilidade, o município tem autonomia e competência para agir de diversas formas na regulação das normas urbanísticas, podendo expedir leis e normativas de âmbito local que objetivem o uso da propriedade de acordo com sua função social em prol do interesse público.

Quando a administração omite-se e não implementa instrumentos de planejamento execução da política urbana, bem como quando deixa de fiscalizar, está se omitindo do seu papel e não exercendo aquilo que é de sua competência. Essa falta de ação da administração gera uma série de consequências.

Cabe lembrar que não é só o fato de implantar os planos diretores ou de mobilidade urbana; precisa haver proatividade, atitude, fiscalização. A omissão acaba por conduzir ao descumprimento de preceitos definidos no Plano de Mobilidade Urbana, uma vez que o

³¹³ FIGUEIREDO, 2001. p. 43-65.

³¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Limitações urbanísticas ao uso da propriedade. **Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 2, p. 491-524, nov. 2012. p. 11.

referido plano traz normativas não só para a administração, mas para o particular e, nesse intuito, a administração deve atuar de forma a cumprir o plano e fiscalizar seu cumprimento por parte dos particulares.

É inconcebível que ainda seja tolhido o direito de ir e vir de todos aqueles com mobilidade reduzida em razão do descumprimento de direitos fundamentais no âmbito urbano. Não se pode mais conceber que o comércio local se utilize das calçadas como vitrines, expondo cadeiras, caixotes de frutas entre tantos outros empecilhos que levam se caracterizem como óbice à circulação do pedestre.

Do mesmo modo, não se pode aceitar que o próprio poder público não efetive suas obras de acordo com os preceitos estabelecidos no Estatuto das Pessoas com Deficiência, uma vez que ainda hoje muitas cidades apresentam canteiros inadequados, postes em locais totalmente impróprios e semáforos que impedem a livre circulação.

Ademais, conforme já foi mencionado, não basta implantar planos; é mais do que necessária a fiscalização dos particulares. Se o poder público não fiscaliza, torna-se omissa, e essa omissão apresenta como consequência direta a perda do direito à cidade. Por isso, o município pode e deve legislar, seja através dos planos diretores, de mobilidade ou de leis esparsas, haja vista sua competência legislativa inequívoca em prol do interesse local.

Inquestionavelmente,

A instância local é que tem competência material e legislativa para realizar a política urbana, conforme determina o art. 182 da Carta Magna. Significa dizer que o Poder Executivo Municipal tem um papel de grande importância (insubstituível até) na realização e concretização da organização e adequação do espaço urbano dentro de princípios e diretrizes que tragam um desenvolvimento equilibrado e saudável para sua população³¹⁵.

Não é um poder per se, é um dever de fazer legislação adequada para disciplinar e garantir o direito à cidade por meio da mobilidade urbana para toda a população em âmbito local. Não só fazer algo que tem prazo, fazer por fazer, ou porque a lei determina. É, acima de tudo, fazer algo com impacto social que atenda às necessidades e aos anseios da população. É a concretização do direito à cidade por meio da viabilização da mobilidade.

Quando o poder público implanta um plano urbanístico simplesmente para cumprir uma formalidade cronológica, sem que haja uma real preocupação em atender o direito à cidade, ele é totalmente ineficaz.

³¹⁵ DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências Urbanísticas. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 54, 65.

Ao longo do presente capítulo, já foi referido que a administração possui o poder de polícia administrativo, isto é, “o instrumento conferido ao administrador que lhe permite condicionar, restringir, frenar o exercício da atividade, o uso e gozo de bens e direitos pelos particulares, em nome do interesse da coletividade”³¹⁶. Assim, quando a administração não cumpre e não fiscaliza o cumprimento por parte dos particulares, ela é omissa.

Essa omissão acarreta consequências. A revisão do plano diretor, por exemplo, é um dos deveres da administração que, quando não cumprido, gera consequências jurídicas diante dessa omissão³¹⁷.

Isto é, quando o município deixa de exercer o seu poder de polícia, e se exime do seu papel, terá sequelas, uma vez que “as prerrogativas públicas ao mesmo tempo que constituem poderes para o administrador público, impõe-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade [...]”³¹⁸.

Portanto, é responsabilidade do município um planejamento urbanístico adequado, que permita a participação popular no debate das políticas necessárias a cada realidade local, bem como a posterior fiscalização do que foi estabelecido nos instrumentos de planejamento urbano.

Dessa forma, o poder público tem que funcionar. A polícia administrativa precisa funcionar. Trata-se muito mais do que um simples poder; acima de tudo, é um dever de garantir a eficácia da garantia da concretização do direito à cidade e à acessibilidade no meio urbano.

Ademais, quando se pensa em calçadas, não se pode deixar de ressaltar que elas fazem parte do rol dos bens públicos, o que mais uma vez reforça a necessidade da intervenção do município seja na construção de calçadas adequadas, seja na fiscalização para sua padronização.

Nessa seara, cabe esclarecer que o Código Civil de 2002 estabelece, no artigo 99³¹⁹, o que são bens públicos. Ao tratar de praças, ruas, dentre outros locais que estão dentro do âmbito da municipalidade, reforça a responsabilidade da administração municipal exercer sua autonomia legislativa para regular, fiscalizar e propiciar espaços acessíveis a todos.

³¹⁶ MARINELA, 2017. p. 297.

³¹⁷ CARVALHO FILHO, 2013.

³¹⁸ CARVALHO FILHO, 2007. p. 38.

³¹⁹ Constituição Federal de 1988. Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades (BRASIL, 1988).

Dessa forma, quando qualquer pessoa depara-se com desgaste de uma calçada, com irregularidades no acesso a uma praça ou área pública de lazer, isso significa que a administração municipal falhou em dois aspectos importantes. Ou não seguiu as normas adequadas do desenho universal para ofertar espaços que permitam o uso de todos, ou não utilizou de seu poder de polícia para fiscalizar a ação dos particulares.

Por conseguinte,

O poder de polícia é o poder-dever que o ente municipal não pode prescindir para que, se estabeleça o bem comum. Trata-se de uma faculdade que deve ser exercida pela Administração no sentido de restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos para assegurar a ordem pública³²⁰.

Podemos dizer que esse é um dever indeclinável da administração pública, que objetiva a proteção social e fundamenta-se na supremacia que ela exerce sobre todos.

O município, diante da sua prerrogativa da autonomia legislativa, pode criar uma série de mecanismos para sua atuação em prol da acessibilidade e da fiscalização da política urbanística no espaço local.

Nesse panorama, o poder público local em face do Código de Obras Municipal ou de demais legislações municipais que tratem da temática urbanística, pode estabelecer diretrizes para construção e padronização de calçadas e, quando o particular não atua em conformidade com o estabelecido, ofertando fluidez e segurança, cabe ao município a fiscalização e a aplicação de multas.

Nesse espaço de atuação municipal em prol da acessibilidade, podem ser ressaltados alguns mecanismos que os municípios podem utilizar no planejamento e na execução das políticas locais urbanísticas e mobilidade. São eles: o plano diretor, que já foi esmiuçado anteriormente; o código municipal de obras, que irá delimitar como deve ser feita a utilização do espaço urbano; código de posturas do município o qual estipula as normas de polícia administrativa, dentre outros.

Além do mais, sempre que um munícipe desejar realizar uma obra em um espaço comercial ou residencial, necessariamente precisa da autorização da prefeitura para construção, reforma ou ampliação. O poder municipal é responsável pela liberação e aprovação do projeto, e cada município é incumbido de criar as suas regras de regulação urbanística.

Só se pode iniciar uma obra civil de forma regular se a prefeitura aprovar o projeto e emitir o documento de autorização, chamado de alvará. Ao término da obra, é realizada uma

³²⁰ BERNARDI, 2011. p. 236.

vistoria e, se tudo estiver em conformidade com o estabelecido na legislação municipal, o proprietário recebe o documento de autorização para a ocupação, chamado “habite-se”.

Isso tudo ocorre em conformidade com a previsão constitucional no capítulo referente à Política Urbana, o qual delega ao município a tarefa de criar e regular as normas urbanísticas locais.

Exemplificativamente, o Código de Obras do Município de Passo Fundo, em seu artigo 13³²¹, define como obrigatória a aprovação de projeto de calçadas em logradouros públicos. E traz outro ponto muito importante quanto ao depósito de entulhos e materiais sobre a calçada, os quais, segundo o artigo 52³²², são permitidos temporariamente, no limite no máximo seis horas.

Mas, diante de normas tão claras e precisas, por que o que se observa diariamente não condiz com o preceito estabelecido nas leis municipais? Quantas calçadas encontram-se irregulares, com pedras soltas, tamanho inadequado? Quantos comércios utilizam-se das calçadas para dispor de mobiliário, placas e tantas outras quinquilharias que impedem a circulação das pessoas com mobilidade urbana? Qual o papel do município nesses casos? De que forma ele deve atuar?

Diante de tantas indagações, não se pode esquecer que, por ser um ente dotado de competência e autonomia, são de total responsabilidade do município as leis e as normas que irão reger toda a política urbanística a nível local. Como consequência, cabe ao município legislar de forma a garantir a acessibilidade universal em todo o meio urbano.

Além do mais, o município deve criar leis, planos e documentos que regulem o espaço das cidades, e, em face do seu poder de polícia administrativo, o município deve fiscalizar e atuar particulares sempre que estiverem em desacordo com o previsto legalmente, o que infelizmente não costuma ser a realidade em muitas cidades.

Logo,

Infelizmente, as calçadas têm sido relegadas pelos poderes públicos locais às últimas preocupações no plano de investimento. [...] além disso, muitos moradores e comerciantes têm feito mau uso do espaço que lhes é reservado, transformando-o em

³²¹ Constituição Federal de 1988. Art. 13. É obrigatória a aprovação de projetos nos seguintes casos: I - construção de qualquer natureza; II - obras de ampliação; III - reforma; IV - obra de qualquer natureza em imóveis tombados ou inventariados; V - calçadas e passeios em logradouros públicos; VI - obras de pavimentação e obras de arte; VII - construção ou instalação de antenas de telecomunicações; VIII - tapumes; IX - muros para sustentação ou proteção de terras, obras de canalização, revestimento e sustentação de margens, pontes, pontilhões, bueiros; X - praças, parques e largos urbanos (BRASIL, 1988).

³²² Constituição Federal de 1988. Art. 52. É proibida a permanência de qualquer material de construção nas calçadas e vias públicas, bem como sua utilização como canteiro de obras ou depósito de entulhos. Parágrafo único. Somente será permitido o depósito temporário de materiais nas calçadas pelo período máximo de 06 (seis) horas (BRASIL, 1988).

rampa para a garagem, escada para o interior da loja, espaço de mercadorias, ou, simplesmente, apropriando-se do passeio público para a extensão das áreas de uso privado³²³.

As situações descritas acima tornaram-se tão corriqueiras nas cidades brasileiras que, para muitos cidadãos que desconhecem os preceitos legais, parecem ser naturais e corretas. Porém, não são. De maneira alguma o particular pode usufruir das calçadas do modo que melhor lhe convier. Justamente por isso se reforça a responsabilidade dos municípios de cumprir as normas urbanísticas, sobretudo porque “andar a pé é o ato mais humano de deslocamento. Todos somos pedestres em algum momento. Assim, as calçadas são elementos essenciais para circulação das pessoas”³²⁴.

Na verdade, é uma união da autonomia legislativa que permite aos municípios criar leis esparsas para regular sua política urbana, acrescida do seu poder de polícia administrativo que deve atuar sempre em prol da supremacia do interesse público.

Ao se observar, por exemplo, a da legislação municipal de Passo Fundo, o Código de Obras é muito claro e específico em seu artigo 65³²⁵, onde esclarece que somente será liberada a carta de habitação nos casos de construção se a calçada estiver de acordo com o projeto já aprovado. Corroborando com essa linha de raciocínio, não se pode deixar de observar a Lei Orgânica Municipal de Passo Fundo que, logo no seu artigo 10³²⁶, estabelece como competência do município criar leis e medidas de interesse local. Ora, portanto, é contundente e irrefutável o papel dos municípios no planejamento e na execução de cidades acessíveis a todos diante da autonomia legislativa que lhes cabe.

E quando essas normas e preceitos não são respeitados pelos particulares, é chegada a hora de o município agir com base no seu poder de polícia, fiscalizando, atuando,

³²³ ARAGÃO, Joaquim José Guilherme; YAMASHITA, Yaeko. Distrito Federal: os desafios da mobilidade e uma proposta sistêmica. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FRISCHTAK, Cláudio (ORGS). **Mobilidade urbana: desafios e perspectivas para as cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 304.

³²⁴ VASCONCELLOS, Eduardo Alcantara. **Mobilidade urbana e cidadania**. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2012. p. 74.

³²⁵ Lei complementar nº 399. Art. 65. Solicitada a vistoria e verificado que a obra foi executada conforme projeto aprovado, o Município fornecerá a carta de habite-se em duas vias, num prazo máximo de 15(quinze) dias a contar da data em que foi protocolado o requerimento. Parágrafo único. Para a liberação da carta de habitação a calçada deverá estar de acordo o projeto aprovado pelo órgão competente (PASSO FUNDO (Município)). **Lei complementar nº 399, de 07 de novembro de 2016**. Institui o código de obras no âmbito do município de passo fundo e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/ passo-fundo/lei-complementar/2016/39/399/lei-complementar-n-399-2016-institui-o-codigo-de-obras-no-ambito-do-municipio-de-passo-fundo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 30 mar. 2018).

³²⁶ Lei Orgânica Municipal de Passo Fundo. Art. 10. Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: I - organizar-se juridicamente, decretar leis, atos e medidas de interesse local [...] (PASSO FUNDO (Município)). Lei orgânica do município de Passo Fundo/RS. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-passo-fundo-rs>>. Acesso em: 30 mar. 2018).

notificando os proprietários de imóveis que estejam em desacordo com as normas vigentes.

É preciso ter claro que a capacidade legislativa para disciplinar essas questões, tanto nas calçadas e passeios quanto nos demais bens públicos de uso comum, é incontestavelmente do município, pois todos esses bens e espaços encontram-se submetidos à disciplina do próprio município.

Da mesma maneira, é salutar que as cidades estejam aptas ao convívio de todos, respeitando assim os preceitos constitucionais de igualdade, livre locomoção e dignidade da pessoa humana, e conforme já amplamente abordado, a vida cidadina é a base para a promoção dessas determinações, afinal, “a mobilidade nas cidades é fator preponderante na vida dos cidadãos”³²⁷.

Alguns gestores municipais já compreenderam a relevância da existência de calçadas adequadas para a concretização não só do direito de ir e vir do cidadão, mas para garantir a dignidade humana na realização das tarefas cotidianas as quais necessitam que as pessoas se utilizem dos espaços urbanos para sua locomoção. Um exemplo que deve ser seguido é o da Prefeitura Municipal de Florianópolis, a qual criou um programa denominado “Calçada Certa”³²⁸, que tem como escopo o cumprimento dos preceitos legais na construção das calçadas para melhoria da acessibilidade de todos.

É um grande referencial a ser seguido, pois o município tem a faculdade de definir se a competência de construção conservação de calçadas é sua ou dos particulares. Mas, ao delegar aos particulares, ele continua incumbido de estabelecer a padronização que obedece a lógica do desenho universal e, por consequência, fiscalizar seu o cumprimento.

A capital gaúcha Porto Alegre, por sua vez, possui 77% dos seus domicílios com calçadas, mas apenas 23,2%³²⁹ apresentam rampa para cadeirante no entorno. No mesmo contexto, a revista *Veja*³³⁰ publicou, em fevereiro de 2017, uma pesquisa quanto ao principal motivo de queixa dos brasileiros em referência às suas cidades. E o resultado foi alarmante: na média nacional esse quesito obteve nota 4.7, a menor entre os aspectos avaliados.

Além das calçadas, o poder público também é responsável por todos aqueles itens que

³²⁷ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. **Caderno de referência para elaboração do plano de mobilidade**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2015. p. 28.

³²⁸ MOBILIZE, Mobilidade Urbana Sustentável. **Prefeitura de Florianópolis lança manual de desenho das calçadas**. 28 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/noticias/10883/prefeitura-de-florianopolis-lanca-manual-de-desenho-das-calcadas.html>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

³²⁹ MOBILIZE. 2018.

³³⁰ BARROS, Mariana. Pesquisa exclusiva revela que as calçadas são o principal motivo de queixa dos brasileiros sobre suas cidades. **Veja**, 10 fev. 2017. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/cidades-sem-fronteiras/pesquisa-exclusiva-revela-que-as-calcadas-sao-o-principal-motivo-de-queixa-dos-brasileiros-sobre-suas-cidades/>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

compõem o rol dos bens públicos, sendo de fundamental importância a sua atuação tanto no poder de polícia administrativo na forma preventiva, com base nas aprovações dos projetos, liberações de licenças e alvarás, quanto na atuação vigorosa na busca do bem de toda a coletividade.

Dessa forma, a autonomia legislativa e a polícia administrativa são interligadas e dispõem sobre as esferas de atuação do poder público municipal na construção, no planejamento e na consecução das políticas urbanísticas da cidade, visando, dessa forma, a ofertar mobilidade urbana e direito à cidade aos munícipes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação, na sua precípua finalidade, pretendeu refletir sobre as pessoas com mobilidade reduzida e seu direito de locomoção nas cidades, estabelecendo como problemática investigar qual o espaço de atuação dos municípios para efetivação da acessibilidade no meio urbano.

Nesse fulcro, a pesquisa foi desenvolvida em três capítulos, partindo inicialmente do tratamento que o Estado Constitucional Brasileiro confere às pessoas com mobilidade reduzida. Para tanto, foi necessário observar a trajetória do tratamento conferido a essas pessoas ao longo do tempo, perpassando por momentos de total banimento da sociedade até se chegar ao momento atual, cuja Constituição Federal determina que todos são iguais perante a lei.

No mesmo tom, observou-se que a Magna Carta vigente tem como elemento norteador a dignidade da pessoa humana, e, sobre esse aspecto, explanou-se ao longo do capítulo inicial de forma a verificar quão valioso e necessário é o princípio da dignidade para que as sociedades modernas não se utilizem de meios e métodos de extermínio dessas pessoas como já ocorreu em um passado não muito distante.

Verificou-se o quanto a imagem da pessoa bela e dotadas de perfeições pré-estabelecidas por padrões impostos à sociedade ainda são um verdadeiro tabu a ser desfeito, e, para isso, ressaltou-se o tratamento igualitário que o Estado deve fornecer sob todos os cidadãos.

Essa percepção de tratamento isonômico traz como consequência direta a proibição de qualquer forma de discriminação das pessoas com mobilidade reduzida, estabelecendo que todos os cidadãos possuem para o Estado a mesma importância, independentemente de quais sejam suas características ou atributos pessoais.

Nessa dimensão, surge a acessibilidade como um direito de todos, haja vista que se todos possuem a mesma relevância no Estado Constitucional, é mais do que normal que as condições de acesso ou utilização dos equipamentos e espaços públicos sejam garantidos e ofertados em igualdade a todos.

Além do mais, o trabalho demonstrou quão expressivo é o número de pessoas com deficiência e, concomitantemente a isso, como a população vem envelhecendo, aumentando cada vez mais o grupo daqueles que possuem mobilidade reduzida.

Assim sendo, idosos, crianças, gestantes, pessoas com deficiência, dentre todos os que se encontram ou não no rol de pessoas com mobilidade reduzida, merecem do Estado medidas que respeitem sua dignidade, permitindo a convivência e a inclusão de todos no meio urbano.

Disso resulta, resta claro, a observação quanto ao número de pessoas que se encontra em situação de vulnerabilidade e que necessita diariamente travar uma luta constante para poder concretizar o básico direito de ir e vir, ou, em outras palavras, de livremente se locomover nas cidades.

Para tanto, observou-se os inúmeros empecilhos e dificuldades que essas pessoas encontram ao tentar realizar as atividades mais simples e corriqueiras na vida cidadina. Essa reflexão apontou que, lamentavelmente, ainda há um longo caminho a se percorrer, tendo em vista que as cidades apresentam uma latente falta de acessibilidade no meio urbano.

Nessas situações, examinando a acessibilidade nas cidades como um direito fundamental, o segundo capítulo ainda realizou um compilado dos principais tratados, convenções internacionais e analisou a legislação brasileira acerca do tratamento jurídico conferido às pessoas com deficiência.

Destacou-se, nesse contexto, o papel sempre atuante e combativo da Organização das Nações Unidas, bem como as normas legais de âmbito interno, as quais estabelecem a eliminação das barreiras e dos obstáculos urbanísticos e arquitetônicos visando a extinguir a discriminação e, como consequência, promover a inclusão social de todos.

Nessa temática, ainda se verificou o desenho universal para concretização de espaços acessíveis nas cidades, bem como o símbolo de acesso que deve ser disposto em todos os locais que estejam aptos para a livre circulação das pessoas.

Por essa perspectiva, o trabalho analisou a legislação vigente, em especial a Lei Brasileira de Inclusão à Pessoa com Deficiência, também denominado Estatuto da Pessoa com Deficiência, como forma de promoção da dignidade humana.

Nesse enquadramento, foram verificados diversos aspectos com a edição do Estatuto, principalmente quanto ao enfoque social que passou a ser dado a deficiência e diante disso a necessidade de cidades e espaços de uso público que forneçam a adequada mobilidade urbana e propiciem a acessibilidade universal.

Diante desse contexto, o segundo capítulo destacou o progresso conferido à figura do município com a promulgação da Magna Carta de 1988, ao se comparar com outros períodos da política nacional.

Verificou-se que, com o advento da Constituição de 1988, a figura do município alcançou um patamar jamais visto no ordenamento brasileiro. A Constituição Federal, além de

estabelecer que o Brasil é uma República Federativa, ainda definiu que o município, juntamente com os Estados membros, Distrito Federal e União, formam a República de forma indissolúvel.

Isso trouxe uma série de implicações, pois, ao elevar o município a esse patamar, ocorreu um processo de descentralização e, por consequência, o ente municipal adquiriu uma série de novas atribuições em face das autonomias que passou a dispor.

Logo, observou-se que ainda existe na doutrina uma corrente que não compreende o município como um ente federativo, mas se seguiu a reflexão adotando a premissa de que ele é de fato um ente federado e, em razão disso, encontra-se dotado de competências e autonomias.

Foram analisados os sistemas de repartição de competências dando ênfase ao aspecto da predominância do interesse o qual configura o federalismo cooperativo e norteia a forma que são divididas as competências a cada ente.

Nessa senda, foram apuradas as autonomias municipais em suas cinco formulações: autonomia política, administrativa, auto-organizatória, legislativa e financeira. No tocante à autonomia política, restou constatado que, com o advento da Magna Carta vigente, o cidadão deixou de ser um mero expectador para poder tornar-se ator principal na construção e na escolha de seus governantes.

A autonomia política municipal, portanto, oferta aos cidadãos o direito de escolha por meio do voto. E o município passa a adquirir essa liberdade na seleção daqueles que melhor representam suas escolhas. Além do mais, criaram-se mecanismos de participação ativa dos cidadãos, atendendo à democracia participativa, que ampliou a forma como as pessoas podem defender e perseguir as políticas públicas de âmbito local.

Na sequência, foi analisada a autonomia auto-organizatória do município brasileiro, a qual estabelece que os municípios deverão ser guiados por uma legislação interna denominada de Lei Orgânica Municipal, a qual estipula toda a organização local de acordo com as características e particularidades de cada município.

Restou demonstrada, ainda, a autonomia administrativa, que se encontra prevista no artigo 30, III a IX da Constituição Federal e dispõe acerca da organização e do funcionamento da estrutura local, estabelecendo, dessa forma, como devem ser prestados os serviços municipais, e as atividades de polícia administrativa sempre que ocorrer o interesse local.

Quanto a esse ponto, cumpre referir novamente que a polícia administrativa também foi debatida no último capítulo, uma vez que é um instituto crucial para o debate referente ao espaço de atuação dos municípios para concretização da acessibilidade no meio urbano.

Ainda na seara das autonomias, o segundo capítulo trouxe a autonomia legislativa do município brasileiro, a qual também possui como elemento balizador o interesse local. Dessa forma, restou demonstrado que, nas situações em que o interesse do município se sobressaia aos demais entes que compõem a federação, ele possui a autonomia legiferante.

Nessa dimensão, explanou-se sobre a importância da figura da Câmara de Vereadores na órbita local na concepção das matérias legislativas, e a possibilidade de o município legislar acerca de todos os assuntos que representem os anseios da comunidade, que se enquadrem na perspectiva do interesse local.

Ao findar o segundo capítulo, foi elementar abordar a questão da autonomia financeira do ente municipal, considerando que, com a descentralização obtida na distribuição de competências aos entes da federação, o município passou a adquirir diversas responsabilidades.

Porém, para poder concretizar as políticas públicas concernentes a sua órbita de atuação, o município necessita de receitas. Dessa forma, a autonomia financeira permite-lhe instituir e arrecadar tributos municipais, os quais deverão ser utilizados no atendimento das necessidades locais.

Apesar da Magna Carta vigente estabelecer quais tributos competem à seara municipal, ainda é um grande desafio aos gestores públicos fazer com que as carências do município sejam sanadas com os poucos recursos que lhe são garantidos.

Muitos são os desafios que envolvem o ente municipal, que avançou de um estágio de pouca relevância para ocupar um espaço de atuação constante junto aos demais entes da federação e, conseqüentemente, é essa atuação municipal que será a responsável pelo sucesso ou pela frustração das políticas públicas municipais.

Aliado a essa conjuntura, evidenciou-se, no terceiro capítulo, a magnitude de se estabelecer um planejamento urbano voltado ao direito à cidade que atenda às premissas do plano de mobilidade urbana e do Estatuto da Cidade.

A tão almejada acessibilidade universal no meio urbano pode ser concretizada através de políticas públicas em âmbito local que atendam aos preceitos constitucionais da igualdade, dignidade da pessoa humana e liberdade de locomoção.

A partir do momento em que o município passa a figurar como ente da federação, e através da descentralização do poder obtém competências e autonomias, sendo uma delas a autonomia legislativa, ele está plenamente apto para legislar em prol dos interesses comuns da coletividade municipal.

A autonomia legislativa garante ao município esse espaço de atuação, em que ele poderá, além de implementar o plano de mobilidade urbana e plano diretor previstos no Estatuto da Cidade, leis esparsas que regulamentem o uso do espaço e do solo nas cidades.

Nessa senda, o terceiro capítulo foi crucial para o entendimento de qual o espaço de atuação do município nessa temática tão importante que é a mobilidade e acessibilidade nas cidades brasileiras.

Conforme amplamente demonstrado, há um expressivo número de pessoas com mobilidade reduzida que carecem da atenção dos governantes municipais, os quais são os detentores da prerrogativa do planejamento e execução das políticas que atendam aos interesses locais.

Assim sendo, ao município pertence não somente a autonomia legislativa, mas a autonomia administrativa, que lhe concede como prerrogativa a possibilidade de atuar com o poder de polícia administrativa. Dessa forma, o ente municipal passa a ter um alargamento no seu espaço de atuação estatal, uma vez que pode legislar sobre a política urbanística da cidade, e também tem um poder dever de atuar na fiscalização dos bens de uso público e dos particulares que não estejam utilizando os seus imóveis em conformidade com o previsto na função social da propriedade.

O direito de ir e vir das pessoas nas cidades somente será possível quando o gestor municipal atentar-se para a relevância que o município possui em toda essa temática. É preciso implementar o Plano de Mobilidade Urbana, da mesma forma que é necessária a construção de planos diretores construídos de acordo com as características e peculiaridades de cada cidade.

Porém, como ficou esclarecido ao longo do último capítulo, isso não pode acontecer de forma a preencher requisitos legais, implantar planos sem a real concepção da sua importância é tão grave quanto não os ter.

Não basta cumprir formalidades; o município deve ser responsável por implementar políticas urbanísticas que permitam a construção de cidades com fluidez e mobilidade adequadas. Mas, acima de tudo, é preciso ter a real consciência de que no município vivem pessoas, e essas pessoas têm direito a uma vida digna que se inicia com o ato de poder andar livremente nas cidades para execução de suas tarefas, sejam elas de lazer ou profissionais.

Cidades acessíveis garantem dignidade a todos aqueles que, por muito tempo, foram tolhidos da convivência no meio urbano. E o município possui autonomia legítima para atuar nesse contexto, podendo intervir inclusive na propriedade privada em nome da supremacia do interesse público.

Portanto, é cediço quão expressiva é essa reflexão acerca da figura municipal como ente proporcionador de dignidade e de igualdade através do planejamento urbanístico e arquitetônico local que propicie a acessibilidade aos munícipes, sejam eles crianças, idosos, gestantes ou pessoas com deficiência.

Em reforço às considerações, enfatiza-se o papel do município como ente da federação mais próximo da população em seu dever poder de atuar de maneira ativa. Seja por meio de leis esparsas ou específicas, compete ao município legislar em assuntos de interesse local, sempre atuando em prol da supremacia do interesse público. Nesse contexto, também é de sua extrema responsabilidade fiscalizar se os particulares estão agindo de acordo com a legislação vigente. Nos casos contrários, é dever do município utilizar-se do seu poder de polícia administrativa para garantir que a função social da propriedade e as normas urbanísticas sejam cumpridas.

Por fim, importa mencionar que o presente trabalho não teve a intenção de esgotar o assunto, mas de servir como contribuição para o contínuo debate acerca da necessidade de o município utilizar-se de todos os mecanismos que lhe são disponíveis como ente federativo, a fim de planejar, em conjunto com a população, cidades acessíveis a todos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Luciana Dayoub Raniere de. **Ações afirmativas e a concretização do princípio da igualdade no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- ALVES, Rodrigo Luiz. Aplicabilidade do princípio da cidadania no âmbito da gestão pública municipal pelo viés do Estado Democrático de Direito. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 5, n. 15, 2005.
- ARAGÃO, Joaquim José Guilherme; YAMASHITA, Yaeko. Distrito Federal: os desafios da mobilidade e uma proposta sistêmica. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FRISCHTAK, Cláudio (Orgs.). **Mobilidade urbana: desafios e perspectivas para as cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. **A proteção constitucional das pessoas com deficiência**. Brasília: CORDE, 1994.
- ARAUJO, Luiz Alberto David; MAIA, Maurício. Meio ambiente urbano constitucional e o cumprimento das regras de acessibilidade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 79, p. 341-448, jul./set. 2015.
- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. rev. atual. São Paulo: Verbatim, 2014.
- ATIQUE, Andraci Lucas Veltroni. **Federação e competência para legislar: estudo de um caso**. Bauru: EdIte, 2016.
- BAHIA, Sergio Rodrigues et al. (Coord.). **Município e acessibilidade**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 1998.
- BALDO, Iumar Junior. **Direito à cidade: uma possibilidade real a partir do acesso à moradia digna e sua função socioambiental**. Curitiba: Multideia, 2012.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BARREIRA, Maurício Balesdent. Direito urbanístico e o município. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- BARROS, Mariana. Pesquisa exclusiva revela que as calçadas são o principal motivo de queixa dos brasileiros sobre suas cidades. **Veja**, 10 fev. 2017. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/cidades-sem-fronteiras/pesquisa-exclusiva-revela-que-as-calçadas-sao-o-principal-motivo-de-queixa-dos-brasileiros-sobre-suas-cidades/>>. Acesso em: 30 mar. 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Forum, 2016.

BERNARDI, Jorge Luiz. **Organização municipal e a política urbana**. 3. ed. rev. atual. Curitiba: Ibpex, 2011.

BIANCHINI, Fernando Novelli. **Democracia representativa sob a crítica de Schmitt e democracia participativa na apologia de Tocqueville**. Campinas: Millennium, 2014.

BOFF, Salete Oro. **Reforma tributária e federalismo: entre o ideal e o possível**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2005.

BOLONHINI JUNIOR, Roberto. **Portadores de necessidades especiais: as principais prerrogativas dos portadores de necessidades especiais e a legislação brasileira**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. Comissão Nacional. Relatório de atividades. **Ano internacional das pessoas deficientes**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 1981. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002911.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 fev. 2018.

_____. Decreto 5.790 de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 maio 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5790.htm>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Decreto nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 12, de 17 de outubro de 1978. Assegura aos Deficientes a melhoria de sua condição social e econômica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 out. 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc12-78.htm>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-10098-19-dezembro-2000-377651-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm>. Acesso em: 2 fev. 2018.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. Ministério das Cidades. **Lançamento do Manual de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana para Municípios com até 100 mil habitantes**. Brasília, DF, 8 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/noticia/308/lancamento-do-manual-de-apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana-para-municipios-com-ate-100-mil-habitantes>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. **Caderno de referência para elaboração do plano de mobilidade**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2015.

_____. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Avanço das políticas públicas para as pessoas com deficiência**: uma análise a partir das Conferências Nacionais. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2012.

_____. Senado Federal. **Pacto Federativo**: encontro com prefeitos. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://www.oim.tmmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/DE101B97-B0D7-9C27-EF97F8F0F96691A101072015083710.pdf&i=2981>. Acesso em: 29 mar. 2018.

CALDAS, Bianca de Fátima Teixeira. A dinâmica do fenômeno da metropolização e a organização do espaço social no entorno das grandes cidades: um olhar sobre a região metropolitana de Belo Horizonte. In: AIETA, Vania; GARCIA, Maria; LEITE, Flávia (Orgs.). **Cadernos de direito da cidade**: estudos em homenagem à professora Maria Garcia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CAMBIAGHI, Silvana. **Desenho universal**: métodos e técnicas para arquitetos e urbanistas. São Paulo: Senac São Paulo, 2007.

CARAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da cidade**: planejamento urbano, plano diretor e urbanificação. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CASTRO, Jary de Carvalho e. **Ir e vir**: acessibilidade compromisso de cada um. Campo Grande: Gibim, 2013.

CASTRO, José Nilo. **Direito municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Lei Orgânica e o futuro do municipalismo. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 12, n. 39, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). **Municípios têm novo prazo para elaborarem planos de mobilidade urbana**. Brasília, DF, 18 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/imprensa/noticia/municipios-tem-novo-prazo-elaborarem-planos-de-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

CORRALO, Giovani da Silva. **A autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição brasileira**. 2006. 304 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba: 2006. p. 266. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp008852.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Direito administrativo da segurança e poder municipal**: comentários ao Estatuto Geral das Guardas Municipais. Curitiba: Juruá, 2016.

_____. **Município**: autonomia na Federação Brasileira. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

_____. O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo. **História**: Debates e Tendências, Passo Fundo, v. 15, n. 1, p. 128-139, 2015.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DAGNINO, Etelvina. **Democracia**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

DECLARAÇÃO dos direitos das pessoas deficientes. Resolução aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 09/12/75. Genebra, 1975. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def.pdf> Acesso em: Mar/2018. Acesso em: 29 mar. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências Urbanísticas. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **A competência dos Estados-membros no direito urbanístico**: limites da autonomia municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DUARTE, Claudio Hiran Alves. Leasing financeiro: em qual município deve ser recolhido o ISS? **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 15, n. 51, p. 45-60, 2014.

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano**. Curitiba: InterSaberes, 2012. (Série Gestão Pública).

DUARTE, Fábio; LIBARDI, Rafaela; SANCHEZ, Karina. **Introdução à mobilidade urbana**. Curitiba: Juruá, 2017.

FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão; PINHEIRO, Tayssa Simone de Paiva Mohana. Cidades inclusivas: acessibilidade como instrumento da sustentabilidade. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, DEMOCRACIA E INCLUSÃO, 1., 2012, Curitiba. **Anais do Universitas e Direito 2012...** Curitiba: PUCPR, 2012.

FERNANDES, Edésio. Direito e urbanização no Brasil. In: _____ (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além**: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. [2008]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

FERNANDES, Edesio; ALFONSIN, Betania. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERRERI, Janice Helena. **Por uma nova Federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Direito de locomoção da pessoa portadora de deficiência no meio urbano. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 23, p. 67-90, jul./set. 2001.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques. Novo conceito constitucional de pessoa com deficiência: um ato de coragem. In: FERRAZ, Valença Carlina et al. **Manual dos direitos da pessoa com deficiência**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; LEITE, Flavia Piva de Almeida. Direitos fundamentais à acessibilidade e à mobilidade urbana da pessoa com deficiência: uma abordagem sistêmica – autopoietica. **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3. p. 908-933, 2016.

FRISCHTAK, Cláudio; DAVIES, Katharina. O investimento em mobilidade urbana no Brasil e seu financiamento. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FRISCHTAK, Cláudio (Orgs). **Mobilidade urbana: desafios e perspectivas para as cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GELPI, Adriana; KALIL, Rosa Maria Locatelli. Acessibilidade urgente. In: WICKERT, Ana Paula (Org.). **Arquitetura e urbanismo em debate**. Passo Fundo: UPF, 2005.

GONZAGA, Eugênia Augusta. **Direito das pessoas com deficiência: garantia de igualdade na diversidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2012.

GORCZEWSKI, Clovis; TERRA, Rosane Beatriz Mariano da Rocha Barcelos. O princípio da igualdade na constituição brasileira e sua aplicação nas ações afirmativas referentes ao ingresso no Ensino superior. In: GORCZEWSKI, Clovis; REIS, Jorge Renato dos (Orgs.). **Direitos fundamentais: conhecer para exercer, constitucionalismo contemporâneo**. Porto Alegre: Norton, 2007.

GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direitos humanos, princípio da igualdade e não discriminação: sua aplicação às relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL; BAHIA, Sergio Rodrigues; LIMA, Ismaelita Maria Alves de (Coords.) **Município e Acessibilidade**. Rio de Janeiro: CORDE, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. [2018]. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8&uf=00>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO (IPTD). **Índice de caminhabilidade: Ferramenta, versão 2.0**. Rio de Janeiro: ITDP, dezembro de 2017. Instituto de políticas de transporte e desenvolvimento IPTD, 2017. Disponível em: <<http://2rps5v3y8o843iokettbxnya.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2018/01/ITDP-Brasil-TA-iCAM-Ferram-v2-2018-02-15.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

INSTITUTO PARADIGMA. Pessoas incluindo pessoas. Acervo Instituto Paradigma. **Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana – BRASIL ACESSÍVEL**; Diretor: Renato Boareto. República Federativa do Brasil, 2006. Disponível em: <<http://www.iparadigma.com.br/bibliotecavirtual/items/show/118>>. Acesso em: fev. 2018.

JANCZESKI, Célio Arnaldo. Repartição de competências, o Município e o Pacto Federativo. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 78, n. 138, 2008.

LEAL, Luciana Nunes. População idosa vai triplicar entre 2010 e 2050, aponta publicação do IBGE. **Estadão**, São Paulo, 29 ago. 2016. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,populacao-idosa-vai-triplicar-entre-2010-e-2050-aponta-publicacao-do-ibge,10000072724>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**: aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 1998.

LEITE, Flávia Piva Almeida; RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes; COSTA FILHO, Walcir Macieira da (Coords). **Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência**. São Paulo: Saraiva, 2016.

MACHADO, Wilian César Alves. **Vivências e deficiência, recortes da realidade**: cotidiano dos conselhos municipais das pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: Águia Dourada, 2008.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005.

MADRUGA, Sidney. **Pessoas com deficiência e direitos humanos**: ótica da diferença e ações afirmativas. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARRA, Natália Cardoso. Cooperação interinstitucional como instrumento de formação de regiões metropolitanas. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 11, n. 35, 2010.

MEDEIROS, Valério Augusto Soares. A rua e a rede de caminhos: reflexões sobre a mobilidade urbana em cidades brasileiras. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 34, n. 3, p. 19-33, jul./set. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. Limitações urbanísticas ao uso da propriedade. **Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 2, p. 491-524, nov. 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MOBILIZE, Mobilidade Urbana Sustentável. **Acompanhe a mobilidade**. 2018. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/acompanhe-a-mobilidade/default.aspx?cidade=11>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. **Prefeitura de Florianópolis lança manual de desenho das calçadas**. 28 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/noticias/10883/prefeitura-de-florianopolis-lanca-manual-de-desenho-das-calçadas.html>>. Acesso em: 30 mar. 2018

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **Proteção jurídica das pessoas com deficiência nas relações de consumo**. Curitiba: Juruá, 2016.

NORMAS para equiparação de oportunidades para pessoas com deficiência da ONU, n.º 48/96, de 20 de dezembro de 1993. 1993. Disponível em: <<http://www.faders.rs.gov.br/legislacao/6>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

OBESIDADE cresce 60% em dez anos no Brasil. **Portal Brasil**, Brasília, DF, 17 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2017/04/obesidade-cresce-60-em-dez-anos-no-brasil>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

PASSARELLI, Luciano Lopes. Estatuto da Pessoa com Deficiência: reflexões aplicadas ao direito notarial e registral. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 39, n. 80, p. 345-385, jan./jun. 2016.

PASSO FUNDO (Município). **Lei complementar nº 399, de 07 de novembro de 2016**. Institui o código de obras no âmbito do município de passo fundo e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/passo-fundo/lei-complementar/2016/39/399/lei-complementar-n-399-2016-institui-o-codigo-de-obras-no-ambito-do-municipio-de-passo-fundo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. **Lei Orgânica do Município de Passo Fundo/RS**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-passo-fundo-rs>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

PINHEIRO, Armando Castelar; FRISCHTAK, Cláudio. **Mobilidade urbana: desafios e perspectivas para as cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia Municipal no Estado Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 36, n. 142, 1999.

PRATES, Deborah. **Acessibilidade atitudinal**. Rio de Janeiro: Gramma, 2015.

QUE MOBILIDADE queremos para nossas cidades? **Relatório de atividades**. Rio de Janeiro, abr. 2015. Disponível em: <http://2rps5v3y8o843iokettbxnya.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/04/ITDP-Brasil_Relat%C3%B3rio-Que-mobilidade-queremos-para-nossa-cidade_vers%C3%A3o-WEB_2.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2018.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalista atual**: teoria do federalismo. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

RESENDE, Ana Paula Crosara; VITAL, Flávia Maria de Paiva (Coord.). **A Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência**: versão comentada. Avanço das políticas públicas para as pessoas com deficiência: uma análise a partir das Conferências Nacionais. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2008.

RESENDE, Antônio José Calhau de. Autonomia municipal e lei orgânica. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, 2008.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. **Manual dos direitos da pessoa com deficiência**. São Paulo: Verbatim, 2010.

ROSTELATO, Tela Aparecida. **Portadores de deficiência e prestação jurisdicional**. Curitiba: Juruá, 2009.

SANTANA, Jair Eduardo. **Competências legislativas municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SANTIN, Janaína Rigo; BITTENCOURT, Jean Carlos Menegaz. Pacto federativo e autonomia legislativa municipal. **História: Debates e Tendências**, Passo Fundo, v. 15, n. 1, p. 101-113, 2015.

SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 20, n. 1, p. 56-69, 2006.

SANTIN, Janaina Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. O poder local e o princípio constitucional da participação. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 13, n. 2, p. 177-203, 2008.

SANTOS, Ângela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.209-230, jan./jun. 2011.

SÃO PAULO (Estado). **Acessibilidade nos municípios**: como aplicar o Decreto 5.296/04. Governo do Estado de São Paulo. 2. ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, Eduardo Fernandez. **Meio ambiente e mobilidade urbana**. São Paulo: Senac, 2014.

SILVA, Eduardo Jannone da. **Tutela jurídica do direito à saúde da pessoa com deficiência**. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, Gláucia Pinheiro da. **O significado do trabalho para o deficiente visual**. 2007. 108 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) –Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O Município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito administrativo de participação: cidadania, Direito, estado e município**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Fundamentos do direito econômico municipal. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 14, n. 48, 2013.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Coord.). **Estatuto da cidade: comentários à Lei 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO. **Código eleitoral comentado e legislação complementar**. Rio de Janeiro: EJE/SAD/CADOC, 2012. Disponível em: <http://www.tre-rj.gov.br/eje/gecoi_arquivos/arq_071809.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

VARGAS, Ângelo Miguel de Souza. A Autonomia municipal e a competência tributária dos municípios para instituir o imposto sobre serviço - ISS. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 71, 2006.

VASCONCELOS JUNIOR, Marcos de Oliveira. O federalismo e a posição do município no Estado Federal Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 5, n. 15, 2005.

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. **Mobilidade urbana e cidadania**. Rio de Janeiro: SENAC Nacional, 2012.

VERDI, Elisa Favaro; NOGUEIRA, Denys Silva. O direito à cidade (nas ruas e na universidade) e o dever da sociedade urbana. In: ALVES, Glória; CARLOS, Ana Fani Alessandri; PADUA, Rafael Faleiros (Orgs.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.